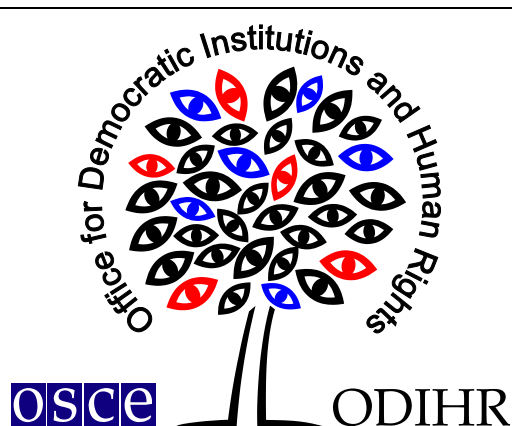


Warszawa, 5 maja 2017 r.

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

www.legislationline.org



OPINIA KOŃCOWA

DOTYCZĄCA PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE

USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

(RZECZPOSPOLITA POLSKA)

**sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Projektu Ustawy na język angielski
zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE**

W niniejszej Opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Michèle Rivet – wiceprezes Międzynarodowej Komisji Prawników oraz była sędzię-przewodniczącą Trybunału Praw Człowieka w Quebecu, profesora Karoly Barda – Przewodniczącego Programu ds. Praw Człowieka na Wydziale Studiów Prawnych Central European University (Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego) w Budapeszcie, a także przez Vasila Vashchanę – międzynarodowego eksperta ds. praworządności.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warszawa

tel. +48 22 520 06 00

faks +48 22 520 0605

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	3
II. ZAKRES OCENY.....	4
III. STRESZCZENIE.....	4
IV. ANALIZA I ZALECENIA.....	7
1. Uwagi ogólne	7
1.1. <i>Rola i status Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce</i>	<i>7</i>
1.2. <i>Terminologia</i>	<i>8</i>
2. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sędziowskiej i rad sądownictwa lub innych podobnych organów	9
3. Powołanie i kadencje sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa	13
3.1. <i>Procedury powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa.....</i>	<i>13</i>
3.2. <i>„Wspólne” kadencje sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa</i>	<i>25</i>
4. Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa oraz modyfikacje dotyczące procedury wyboru sędziów i asesorów sądowych.....	25
4.1. <i>Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa.....</i>	<i>25</i>
4.2. <i>Modyfikacje procedury powoływania sędziów i asesorów sądowych</i>	<i>27</i>
5. Wygaszenie mandatu obecnych sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa	32
6. Inne uwagi.....	34
6.1. <i>Zmiany uposażenia niektórych sędziów w stanie spoczynku (usunięte z nowej wersji Projektu Ustawy z marca 2017 r.).....</i>	<i>34</i>
6.2. <i>Ocena skutków i podejście partycypacyjne</i>	<i>35</i>

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

I. WPROWADZENIE

1. *W dniu 13 lutego 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „OBWE/ODIHR”) otrzymało wniosek Przewodniczącego polskiej Krajowej Rady Sądownictwa dotyczący oceny projektu polskiej ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (zwanego dalej „Projektem Ustawy”) z dnia 23 stycznia 2017 r.*
2. *W dniu 20 lutego 2017 r. dyrektor OBWE/ODIHR odpowiedział na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności Projektu Ustawy z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
3. *W dniu 22 lutego 2017 r. OBWE/ODIHR otrzymało od Krajowej Rady Sądownictwa zaktualizowaną wersję Projektu Ustawy, która jest przedmiotem niniejszej analizy prawnej. Ponadto w dniu 6 marca 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało nową wersję Projektu Ustawy z dnia 3 marca 2017 r¹, która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 7 marca 2017 r. i następnie przedstawiona Sejmowi. Nowa wersja zawierała jedynie niewielkie zmiany w porównaniu do wersji z dnia 22 lutego 2017 r., więc niniejsza ocena prawna nadal opiera się na wersji Projektu Ustawy pochodzącej z lutego. W przeprowadzonej analizie uwzględniono jednak najnowsze zmiany Projektu Ustawy.*
4. *Ze względu na krótki termin na dokonanie oceny prawnej OBWE/ODIHR postanowiło najpierw sporządzić Wstępną Opinię dotyczącą Projektu Ustawy, która została opublikowana 29 marca 2017 r².*
5. *Następnie OBWE/ODIHR przeprowadziło szereg spotkań z różnymi zainteresowanymi stronami pracującymi nad reformą sądownictwa w Polsce, takimi jak Ministerstwo Sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele sędziów i izb adwokackich, a także organizacje pozarządowe. OBWE/ODIHR wzięło również pod uwagę pisemne uwagi dotyczące Wstępnej Opinii opublikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 29 marca 2017 r³, a także uwagi otrzymane od przewodniczącej Delegacji Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej do Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE.*
6. *Niniejszą Opinię Końcową sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek. Ma ona na celu głównie doprecyzowanie i rozwinięcie pewnych zaleceń lub stwierdzeń przedstawionych we Wstępnej Opinii.*

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

² OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Preliminary Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland* [„Wstępna Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)"] z 22 marca 2017 r., <<http://www.legislationline.org/documents/id/20517>> (wersja angielska) i <<http://www.legislationline.org/documents/id/20518>> (wersja polska), zwana dalej „Wstępną Opinią OBWE/ODIHR z 2017 r.”.

³ Dokument jest dostępny pod adresem <<https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news.9193.projekt-wstepnej-opinii-obwe-pelen-bledow-i.html>>.

II. ZAKRES OCENY

7. W zakres niniejszej Opinii Końcowej wchodzi jedynie Projekt Ustawy przedłożony do oceny. Z racji takiego ograniczenia jej zakresu Opinia nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych oraz instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Rzeczypospolitej Polskiej.
8. W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące obawy. W trosce o zwiezłość skupiono się w niej głównie na obszarach, które wymagają zmian lub udoskonaleń, nie zaś na pozytywnych aspektach Projektu Ustawy. Poniższe zalecenia oparte są na międzynarodowych standardach, normach i praktykach, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru. W Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie z innych państw uczestniczących OBWE. Odnosząc się do ustawodawstwa krajowego, OBWE/ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem zastosowanym w danym kraju, koncentrując się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, a zarazem ilustrując sposób ich wdrożenia w praktyce w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie jest możliwe bezpośrednie przeniesienie ich na grunt innego kraju i należy je zawsze rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
9. Ponadto, zgodnie z Planem Działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w analizie zawartej w Opinii uwzględniono potencjalnie odmienny wpływ Projektu Ustawy na kobiety i mężczyzn – jako sędziów lub osoby prywatne⁴.
10. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie Projektu Ustawy na język angielski na zlecenie OBWE/ODIHR, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia.
11. 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

12. Głównym celem Projektu Ustawy jest zmiana procedury powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, reorganizacja wewnętrznej struktury Rady oraz modyfikacja procedury wyboru sędziów i asesorów sądowych. Proponowane zmiany oznaczałyby w skrócie, że to władza ustawodawcza, a nie sądownicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, a ponadto władza ustawodawcza i wykonawcza mogłyby wywierać

⁴ 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 Końcowa OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)

decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce.

13. OBWE/ODIHR uznaje prawo każdego państwa do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości, jednak każdy taki proces reformy powinien zachowywać niezależność sądownictwa i kluczową rolę rady sądownictwa w tym kontekście⁵. Pod tym względem proponowane zmiany budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej, co podkreślił również Komitet Praw Człowieka ONZ w swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce w listopadzie 2016 r.⁶. Zmiany zaproponowane w Projekcie Ustawy mogą również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, a także jego legitymizację i wiarygodność. W razie ich przyjęcia zmiany te mogłyby podważyć podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa, do poszanowania których państwa OBWE zobowiązały się, uznając je za warunek konieczny do osiągnięcia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stabilności.
14. W szczególności zawarta w Projekcie Ustawy propozycja, aby odebrać władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa i przekazać je władzy ustawodawczej, skutkuje ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, co może w konsekwencji nieść negatywne skutki dla niezależności sądownictwa w Polsce. Podejście takie jest też sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami, w których stwierdza się, że członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza.
15. Ponadto zauważa się, że nowa proponowana struktura Krajowej Rady Sądownictwa tworzy dwa zgromadzenia w ramach Rady, w tym „Pierwsze Zgromadzenie” złożone głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu na dziesięciu członków). Ciało to dysponuje w odniesieniu do wyboru sędziów uprawnieniami równymi uprawnieniom „Drugiego Zgromadzenia” złożonego z piętnastu sędziów. Gdyby dowolne z tych zgromadzeń sprzeciwiło się powołaniu sędziego, weto takie mogłoby zostać przełamane jedynie, gdyby piętnastu sędziów pełniących funkcję członków, a ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jednomyślnie zagłosowałoby na danego kandydata na sesji plenarnej Krajowej Rady Sądownictwa. Taka jednomyślność w głosowaniu byłaby szczególnie trudna do osiągnięcia w praktyce, co oznacza, że przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej mogliby *de facto* kontrolować oraz blokować procesy powołania sędziów. Umożliwienie tym władzom wywierania tak silnego wpływu w tej dziedzinie stałoby w sprzeczności z międzynarodowymi i regionalnymi standardami oraz dobrymi praktykami. Z punktu widzenia utrzymania niezależności władzy

⁵ Jak wyraźnie wskazała Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy w dokumencie *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., pkt 67, <<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>>.

⁶ UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Concluding Observations on the 7th Periodic Report of Poland* [„Uwagi końcowe dotyczące VII sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej”] z 23 listopada 2016 r., pkt 33–34, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en>. Komitet Praw Człowieka ONZ zaznaczył swoje zaniepokojenie „wpływem ostatnich zmian i wniosków legislacyjnych na prawo do rzetelnego procesu sądowego i na niezawisłość sędziów, w szczególności ze strony ustawy Prawo o prokuraturze ze stycznia 2016 r. oraz projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, których celem jest wzmocnienie roli rządu w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do powoływania sędziów i do sankcji dyscyplinarnych” oraz wezwał Polskę do „podjęcia natychmiastowych kroków mających na celu ochronę pełnej niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowania swobod[ny] działania wymiaru sprawiedliwości bez jakiegokolwiek ingerencji oraz zapewni[enia] przejrzyst[ego] i bezstronn[ego] proces[u] powoływania sędziów i bezpieczeństw[a] ich kadencji”.

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

sądowniczej, bardzo ważne jest, aby powoływanie sędziów odbywało się w sposób niezależny i niepodlegający ingerencji władzy ustawodawczej i/lub wykonawczej.

16. Wreszcie, w art. 5 Projektu Ustawy przewiduje się, że mandat piętnastu sędziów będących obecnie członkami Krajowej Rady Sądownictwa wygaśnie po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy. Takie automatyczne wygaszenie kadencji, wynikające jedynie ze zmian w ustawodawstwie, stanowiłoby bezpośrednią ingerencję w gwarancje niezależności przysługujące temu należycie ukonstytuowanemu organowi konstytucyjnemu. Przepis taki byłby ponadto naruszeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdyż sędziowie obecnie pełniący funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa nie mogliby zaskarżyć wygaśnięcia swoich mandatów do krajowego sądu powszechnego lub innego krajowego organu sprawującego władzę sądowniczą. Jednocześnie OBWE/ODIHR z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przepisy zawarte w wersji Projektu Ustawy z lutego 2017 r., przewidujące drastyczną redukcję uposażeń niektórych sędziów w stanie spoczynku, zostały usunięte z jego najnowszej wersji.
17. **W świetle potencjalnie negatywnego wpływu Projektu Ustawy na niezależność Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji na niezależność władzy sądowniczej w Polsce, w razie jego przyjęcia, OBWE/ODIHR zaleca ponowne rozważenie Projektu Ustawy w całości oraz odstąpienie przez autorów projektu od działań mających na celu jego przyjęcie.**
18. Jednocześnie, można dodatkowo wzmocnić przepisy Ustawy z 2011 r. dotyczące powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności w celu zapewnienia bardziej proporcjonalnej i zrównoważonej pod względem płci reprezentacji sędziów z sądów wszystkich szczebli. Ponadto można zwiększyć otwartość oraz przejrzystość procesu zgłaszania i selekcji kandydatów, a zarazem wzmocnić nadzór publiczny i uniknąć ryzyka korporacjonizmu (zob. podsekcje 3.1.2 i 3.1.3 poniżej). To samo dotyczy procedury i kryteriów wyboru sędziów (zob. pkt. 77 i 79 poniżej). W każdym razie, Projekt Ustawy lub wszelkie inne wnioski ustawodawcze w dziedzinie reformy sądownictwa powinny być przedmiotem dalszych powszechnych, szczegółowych i efektywnych konsultacji na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa, w tym również w parlamencie.
19. Ponadto, OBWE/ODIHR zachęca do przeprowadzenia kompleksowej i dogłębnej oceny skutków regulacji w odniesieniu do wszystkich oczekujących na rozpatrzenie wniosków ustawodawczych w dziedzinie reformy sądownictwa (zob. podsekcję 6.2), zwłaszcza w obliczu znacznej liczby dotychczasowych, obecnych i przyszłych inicjatyw w tej dziedzinie, które dotyczą między innymi sądów powszechnych, prezesów sądów, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, kształcenia i szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości, także w świetle równoczesnej reformy prokuratury.
20. OBWE/ODIHR pozostaje do dyspozycji polskich władz, aby służyć dalszą pomocą w związku z tą oraz innymi inicjatywami reform prawnych dotyczących sądownictwa.

IV. ANALIZA I ZALECENIA

1. Uwagi ogólne

1.1. Rola i status Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce

21. Zapisy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa, a także jej roli i składu zawarto w art. 186 i 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z Konstytucją „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 187 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 25 członków, w tym „piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Czterech dodatkowych członków jest wybieranych przez Sejm (izbę niższą parlamentu) spośród posłów, a dwóch członków jest wybieranych przez Senat (izbę wyższą parlamentu) spośród senatorów. Kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata (art. 187 ust. 3 Konstytucji). W art. 187 ust. 4 stwierdza się ponadto: „[u]strój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Zasady te są obecnie zawarte w ustawie z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (zwanej dalej „Ustawą z 2011 r.”). W art. 3 Ustawy z 2011 r. wymieniono kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa (zob. pkt 26 poniżej).
22. Główne zmiany w Ustawie z 2011 r. wprowadzone Projektem Ustawy odnoszą się do wyboru sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 10–14 Ustawy z 2011 r.), struktury i procesu decyzyjnego Krajowej Rady Sądownictwa (art. 15–17, 21 i 22 Ustawy z 2011 r.) oraz procedury wyboru sędziów (art. 31–37 Ustawy z 2011 r.). W przepisach przejściowych Projektu Ustawy przewiduje się również wygaśnięcie mandatu 15 sędziów, którzy są obecnie członkami Krajowej Rady Sądownictwa, trzydzieści dni od dnia wejścia Projektu Ustawy w życie, co nastąpi 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy (art. 5 i 8 Projektu Ustawy), przy czym powołanie ich następców powinno nastąpić w ciągu 30 dni od wygaśnięcia ich mandatu (art. 6 ust. 1 Projektu Ustawy) zgodnie z nową procedurą i zasadami określonymi w Projekcie Ustawy.
23. W wyniku tych modyfikacji w Projekcie Ustawy wprowadza się również zmiany do innych aktów prawnych, mianowicie ustawy z 1997 r. prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawy z 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym. Co do zasady wspomniane akty prawne zostają zmienione w celu odebrania stosownych uprawnień odnoszących się do wyboru sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa zgromadzeniom ogólnym sędziów sądów wojskowych, sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sędziów Sądu Najwyższego. W nowej wersji Projektu Ustawy z dnia 22 lutego 2017 r. wprowadza się także zmiany do ustawy z 2001 r. o ustroju sądów powszechnych i ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym w odniesieniu do uposażenia sędziów w stanie spoczynku; przepisy te zostały jednak usunięte w wersji z marca 2017 r. (zob. podsekcję 6.1 poniżej).

1.2. Terminologia

24. Na wstępie warto przypomnieć, że w całym regionie OBWE funkcjonują różne mechanizmy mające zapewnić niezależność sądów, w tym organy takie jak rady sądownictwa i/lub inne organy niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Występuje kilka modeli, a organy takie mogą zarówno powoływać i oceniać sędziów, jak i posiadać kompetencje w zakresie zarządzania oraz budżetu; cechują się one także różnymi strukturami organizacyjnymi i są w różnym stopniu autonomiczne w stosunku do innych władz państwowych (zob. pkt 44–46 i 52–53 poniżej)⁷.
25. W ogólnym ujęciu, sądownictwo musi być samorządne lub postrzegane jako samorządne, aby było ono uznawane za niezależne⁸. W danym kraju może występować kilka tzw. „samorządów”, w tym zgromadzenia sędziów różnych szczebli uzupełniające centralny niezależny organ. Ten ostatni organ powinien w każdym przypadku mieć szerokie kompetencje w odniesieniu do wszystkich kwestii dotyczących statusu sędziów, ich powoływania, awansu, rozwoju umiejętności i dyscypliny, a także organizacji, funkcjonowania i wizerunku instytucji sądowych, oraz powinien on odgrywać czołową rolę w tym zakresie, w stosownych przypadkach we współpracy z innymi organami⁹. W związku z powyższym dla ustalenia, czy dany organ można uznać za „organ samorządu sędziowskiego” działający niezależnie od władzy wykonawczej i ustawodawczej, zasadnicze znaczenie mają rola i kompetencje tego organu, nie zaś jego klasyfikacja prawna czy definicja w prawie krajowym. Podstawową zasadą jest to, że w związku z ich rolą w zakresie zabezpieczenia niezależności sądów i zarządzania sądownictwem, rady sądownictwa i/lub inne podobne organy powinny same być niezależne i bezstronne¹⁰. W celu ustalenia, czy dany organ może być uważany za niezależny, należy rozważyć różne aspekty, między innymi sposób powoływania jego członków i jego kadencję, gwarancje jego ochrony przed naciskami z zewnątrz oraz to, czy dany organ funkcjonuje w sposób niezależny¹¹ (zob. też podsekcję 3.1.1 poniżej dotyczącą organów powołujących).

⁷ Zob. np. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society*, [„Opinia nr 10 (2007) dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”] z 23 listopada 2007 r., pkt 46, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>; oraz European Network of Councils for the Judiciary [Europejska Sieć Rad Sądownictwa] (ENCJ), *2013–2014 Report on “Independence and Accountability of the Judiciary”* [„Sprawozdanie z lat 2013–2014 dotyczące niezależności i odpowiedzialności sądów”], s. 17–19, <http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/kozadatok/obh/encj_report_independence_accountability_adopted_version_sept_2014.pdf>.

⁸ Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), *Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines (2004–2016)* [„Streszczenie zasad, zaleceń i wytycznych ENCJ (2004–2016)”], s. 5, <http://www.ejtn.eu/Documents/encj_distillation_report_2004_2016.pdf>.

⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 8, pkt 42 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *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=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FD864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FD864&direct=true)>. Zob. też np. Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ), *Resolution of Budapest on Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability* [„Rezolucja z Budapesztu dotycząca samorządności w sądownictwie: równowaga między niezależnością a odpowiedzialnością”] z maja 2008 r., <http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=70:resolutionbudapest&catid=19:concils-for-the-judiciary&Itemid=239>; *ibidem*, s. 5 („Streszczenie zasad, zaleceń i wytycznych ENCJ (2004–2016)”); oraz *op. cit.*, przypis 8, s. 17–19 („Sprawozdanie ENCJ z lat 2013–2014 dotyczące niezależności i odpowiedzialności sądów”).

¹⁰ Zob. *Preamble to the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Preambuła do Zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] z 2002 r., gdzie stwierdza się, że w zasadach z Bengaluru „założono, iż sędziowie odpowiadają za swoje postępowanie przed odpowiednimi instytucjami powołanymi w celu utrzymania standardów postępowania sędziów, które są same niezależne i bezstronne”.

¹¹ Zob. 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., <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/32>; oraz np. European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Olujić v. Croatia* [„Olujić przeciwko Chorwacji”] (wniosek 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”] (wniosek nr 21722/11, wyrok z dnia 25 maja 2013 r.), pkt 103, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>>.

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

26. Należy stwierdzić, że zgodnie z definicją przyjętą w art. 3 polskiej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹² do organów samorządu sędziowskiego należą wyłącznie zgromadzenia sędziów oraz zebrania sędziów danego sądu i nie zalicza się do nich Krajowej Rady Sądownictwa. Jednocześnie, jak szczegółowo wskazano w rozdziale 4 wspomnianej ustawy (w szczególności w art. 34, 36 i 36a), zgromadzenia i zebrania sędziów mają stosunkowo ograniczone kompetencje, które obejmują głównie opiniowanie kandydatów na konkretne stanowiska oraz wyrażanie opinii o funkcjonowaniu sądów, a także, w przypadku zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, zgłaszanie Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego (art. 112). Stąd funkcje i kompetencje tych organów są zbyt ograniczone, aby zapewnić „samorządność” sądownictwa (zob. pkt 25 powyżej), a ogólniej utrzymać jego niezależność. Z drugiej strony w art. 186 ust. 1 Konstytucji stanowi się, że Krajowa Rada Sądownictwa „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, a w art. 3 Ustawy z 2011 r. stwierdza się, że do podstawowych funkcji tego organu należą m.in. kompetencje związane z wyborem i karierą sędziów, etyką zawodową, rozwojem zawodowym, a także rola doradcza w kwestii projektów aktów normatywnych oraz spraw dotyczących statusu sędziów i asesorów sądowych oraz sądownictwa jako całości.
27. W związku z jej mandatem, którym jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, oraz jej funkcją (zob. pkt 25-26 powyżej) – niezależnie od jej klasyfikacji prawnej na mocy prawa krajowego – istotne aspekty zadań i kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa są podobne do wymienionych powyżej zadań i kompetencji organu samorządu sędziowskiego (zob. pkt 25 powyżej). Chociaż Krajowa Rada Sądownictwa nie jest władzą sądowniczą i nie sprawuje funkcji sądowych, powinna ona w obliczu przyznanej jej roli i kompetencji być niezależna oraz bezstronna, aby być w stanie adekwatnie wypełniać swoje zadanie polegające na staniu na straży niezależności sądów w Polsce¹³. Ponadto, jakkolwiek ingerencja w niezależność Krajowej Rady Sądownictwa może w konsekwencji mieć również skutki dla niezależności sądownictwa jako całości, potencjalnie jej zagrażając.

2. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sądowniczej i rad sądownictwa lub innych podobnych organów

28. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa¹⁴. Zasada ta ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw

¹² W art. 3 ust. 2 polskiej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stwierdza się: „[o]rganami samorządu sędziowskiego są: 1) zgromadzenie ogólne sędziów apelacji; 2) zgromadzenie ogólne sędziów okręgu; 3) zebranie sędziów danego sądu” (<<http://legislationline.org/topics/country/10/topic/9>> wersja angielska zawierająca zmiany do 2016 r. i <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010981070>>, wersja polska ze zmianami na 2017 r.).

¹³ Op. Cit. przypis 10 (*Preamble to the Bangalore Principles of Judicial Conduct*) [„Preambuła do Zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] z 2002 r., gdzie stwierdza się, że w zasadach z Bengaluru „założono, iż sędziowie odpowiadają za swoje postępowanie przed odpowiednimi instytucjami powołanymi w celu utrzymania standardów postępowania sędziów, które są same niezależne i bezstronne”.

¹⁴ 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”.

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

człowieka¹⁵. W szczególności niezależność sądownictwa jest warunkiem wstępnym ogólniejszej gwarancji prawa każdego człowieka do rzetelnego procesu, czyli do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na mocy prawa oraz przez odpowiedzialną władzę sądowniczą. Na poziomie międzynarodowym niezależność władzy sądowniczej zapisano w najważniejszych międzynarodowych dokumentach, w tym w art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁶ (zwanego dalej „MPPOiP”). W Podstawowych Zasadach Niezależności Sądownictwa uchwalonych przez ONZ (1985)¹⁷ podkreśla się, że niezależność władzy sądowniczej musi zostać zagwarantowana przez państwo i zapisana w konstytucji lub ustawodawstwie danego kraju. Zagadnienie prawa do rzetelnego procesu rozwinięto w Komentarzu Ogólnym nr 32 Komitetu Praw Człowieka ONZ w sprawie art. 14 MPPOiP, w którym stwierdza się: „Państwa powinny podjąć konkretne środki gwarantujące niezależność władzy sądowniczej, ochronę sędziów przed wszelkimi formami wpływu politycznego na podejmowanie przez nich decyzji – za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i obiektywne kryteria powoływania, wynagradzania, kadencji, awansowania, zawieszania i odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”¹⁸.

29. Na poziomie europejskim Polska jest również związana europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁹ (zwaną dalej „EKPC”), a w szczególności jej art. 6, w którym stanowi się, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „[...] przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. W odniesieniu do powoływania sędziów w dokumencie *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”]²⁰ wyraźnie stwierdza się: „gdy Konstytucja lub inne akty przewidują, iż głowa państwa, rząd, władza ustawodawcza podejmują decyzję w sprawie mianowania i kariery sędziowskiej, wtedy niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej [...] powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać”. Jeżeli chodzi o skład rad sądownictwa, w tej samej Rekomendacji stwierdza się: „Rada Sądownictwa powinna być złożona co najmniej w połowie z sędziów, wybranych przez ich

¹⁵ 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>>.

¹⁶ 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.

¹⁷ *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe Zasady Niezależności Sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>>. W Zasadzie 10 podkreślono konieczność wprowadzenia zabezpieczeń przed powoływaniem sędziów z niewłaściwych pobudek.

¹⁸ UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en>.

¹⁹ 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.

²⁰ Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”], przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu Zastępców Ministrów, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=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)>.

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

przedstawicielei spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem zasady pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”. Niniejsza Opinia zawiera również odniesienia do opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges – CCJE)²¹ – 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”)²².

30. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE), Polska jest również zobowiązana respektować główne wartości, na których opiera się UE, uwzględniając praworządność, jak stanowi artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który jest dla Polski wiążący, zawiera wymogi sprawiedliwego procesu EKPC odnoszące się do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.
31. Państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się również do zapewnienia „niezawisło[ci] sędziowsk[iej] oraz bezstronno[ci] publicznego wymiaru sprawiedliwości” jako jednego z elementów sprawiedliwości, które „mają szczególne znaczenie dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezwykłych praw wszystkich ludzi” (Dokument Kopenhaski z 1990 r.)²³. W Dokumencie Moskiewskim z 1991 r.²⁴ państwa uczestniczące zobowiązały się ponadto do „przestrzegania międzynarodowych standardów odnoszących się do niezawisłości sędziów [...] i bezstronnego działania publicznego wymiaru sprawiedliwości” (pkt 19.1) oraz „zapewnienia, aby niezależność władzy sądowniczej została zagwarantowana i zapisana w konstytucji lub przepisach prawa krajowego oraz była przestrzegana w praktyce” (pkt 19.2). Ponadto w dokumencie *Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”] (2008) Rada Ministerialna wezwała także państwa uczestniczące OBWE „do wypełniania obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego oraz do przestrzegania zobowiązań OBWE dotyczących praworządności na szczeblu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym, w tym we

²¹ Dokument dostępny pod adresem <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp>, zwłaszcza *op. cit.*, przypis 8 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”). 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)>; *op. cit.*, przypis 10 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”); oraz *Opinion No. 18 (2015) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy* [Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”] z 16 października 2015 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)4&Language=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)>.

²² Zwłaszcza European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)], *Report on Judicial Appointments (2007)* [„Sprawozdanie dotyczące powołań sędziów (2007)”, nr CDL-AD(2007)028-e, przyjęte przez Komisję Wenecką podczas 70. posiedzenia plenarnego (Wenecja, 16–17 marca 2007 r.), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2007)028-e)> oraz *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges (2010)* [„Sprawozdanie dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezawisłość sędziów (2010)”, nr CDL-AD(2010)004, przyjęte przez Komisję Wenecką podczas 82. posiedzenia plenarnego (Wenecja, 12–13 marca 2010 r.), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx)>.

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/odhr/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/odhr/elections/14310>>.

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

wszystkich aspektach ustawodawstwa, administracji i sądownictwa”, jako kluczowego elementu umocnienia praworządności na obszarze OBWE²⁵.

32. Inne przydatne dokumenty referencyjne opracowane na różnych forach międzynarodowych i regionalnych zawierają dodatkowe wskazówki praktyczne mające na celu zapewnienie niezależności władzy sądowniczej, w szczególności w odniesieniu do rad sądownictwa lub innych niezależnych organów samorządu sędziowskiego i powoływania sędziów; są to między innymi:
- dokument Bangalore Principles of Judicial Conduct [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”] (2002), przyjęty przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23²⁶;
 - 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
 - *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)³⁰ oraz opinie OBWE/ODIHR na temat zagadnień odnoszących się do rad sądownictwa i niezależności władzy sądowniczej³¹.

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 *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>.

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

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

³¹ Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/topic/9>>.

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

3.1. Procedury powoływania sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa

3.1.1. Organ powołujący

33. W obecnych art. 11–13 Ustawy z 2011 r. określono metody wyboru piętnastu sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych zgodnie z wymogiem zapisanym w art. 187 Konstytucji. Zgodnie z art. 11 Ustawy z 2011 r. tych piętnastu członków jest wybieranych przez różne zgromadzenia sędziów: Sądu Najwyższego (dwóch członków); Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych³² (dwóch członków); przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych (dwóch członków); przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów (ośmiu członków); oraz sędziów sądów wojskowych (jeden członek). Zapewnia to stosunkowo szeroką reprezentację władzy sądowniczej jako całości, a także na różnych szczeblach, choć już nie na szczeblu sądów rejonowych (zob. także podsekcję 3.1.2 poniżej).
34. W art. 1 pkt 1–3 Projektu Ustawy proponuje się zastąpienie dotychczasowych metod wyboru procedurą, na mocy której piętnastu sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa zostanie wybranych przez Sejm. Marszałek Sejmu ma publikować urzędowe obwieszczenia o zwalnianych miejscach w Krajowej Radzie Sądownictwa, po czym Prezydium Sejmu lub co najmniej 50 posłów ma zgłaszać Marszałkowi Sejmu kandydatów na członków Rady (nowy art. 11 ust. 2 Ustawy z 2011 r.). Swoje rekomendacje dotyczące zgłoszenia kandydatów mogą też przedstawiać Marszałkowi Sejmu stowarzyszenia zrzeszające sędziów (nowy art. 11 ust. 3). Zgodnie z nowym art. 12 ust. 2, który na mocy Projektu Ustawy ma zostać dodany do Ustawy z 2011 r., Marszałek przedstawia następnie Sejmowi kandydatów w oparciu o zgłoszenia otrzymane od Prezydium i posłów w trybie określonym w nowym art. 11 ust. 2.
35. Wydaje się, że zgodnie z nowymi przepisami zaproponowanymi w Projekcie Ustawy władza sądownicza nie będzie już odgrywać decydującej roli w powoływaniu sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa; chociaż w nowym systemie stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą przedstawiać rekomendacje dotyczące zgłoszonych kandydatów, stosowne decyzje o powołaniu konkretnych osób będą podejmowane przez ustawodawcę spośród kandydatów zgłoszonych przez ustawodawcę (Marszałka). Ponadto, chociaż w nowym art. 11 ust. 3 stwierdza się, że stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą wydawać rekomendacje dotyczące kandydatów do członkostwa w Radzie, nie jest jasne, czy oznacza to, że mogą one zgłaszać własne propozycje, czy też mają po prostu wypowiedzieć się na temat kandydatów zgłoszonych przez Prezydium Sejmu lub 50 posłów zgodnie z nowym art. 11 ust. 2. Jeżeli stowarzyszenia zrzeszające sędziów mogą proponować własnych kandydatów, wówczas propozycje te przypuszczalnie nie będą wiążące dla Marszałka Sejmu, gdyż zgodnie z nowym art. 12 ust. 2 Ustawy z 2011 r. przedstawia on Sejmowi jedynie kandydatów z puli zgłoszonych wyłącznie przez Prezydium Sejmu lub posłów na mocy art. 11 ust. 2.

³² Artykuł 11 ust. 2 Ustawy z 2011 r. odczytywany łącznie z art. 24 ust. 4 pkt 6 ustawy z 2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych.

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

36. Jeżeli intencją ustawodawców było stworzenie dwuczęściowego systemu, w którym stowarzyszenia zrzeszające sędziów zgłaszają kandydatów Sejmowi, a propozycje te stanowią podstawę wyboru przez Sejm sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, podobnie jak w systemie hiszpańskim (zob. pkt 44 poniżej), obecne brzmienie Projektu Ustawy zyskałoby, gdyby zamiar ten został wyrażony jaśniej. Ponadto takie procedury powoływania nadal wiążą się z ryzykiem, że sędziowie niezrzeszeni nie będą zgłaszani jako kandydaci, co ograniczy stopień, w jakim reprezentowane będą wszystkie szczeble i rodzaje sądów. Wreszcie, organy takie jak Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy wyrażają w odniesieniu do podobnych dwuczęściowych systemów obawy dotyczące „upolitycznienia [rady sądownictwa] w oczach obywateli” ze względu na rolę parlamentu w procesie wyboru³³.
37. Co do zasady, rady sądownictwa i inne podobne organy, są niezbędne w celu wspierania i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej w danym kraju, więc powinny *same być niezależne i bezstronne*³⁴, tj. wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej. W istocie ingerencja w niezależność organów będących gwarantami niezależności sądów mogłaby mieć skutki dla niezależności sądownictwa jako całości, potencjalnie jej zagrażając. W Polsce (zob. pkt 26 powyżej) zakres odpowiedzialności takich rad obejmuje na ogół kluczowe kwestie odnoszące się do niezależności sędziów, w szczególności powołania sędziów i ich awansów, jak też reprezentują one interesy władzy sądowniczej jako całości, w szczególności w jej relacjach z władzą wykonawczą i ustawodawczą.
38. Na szczeblu międzynarodowym ogólnie uznaje się, że rady sądownictwa lub inne podobne niezależne organy nie powinny jednak składać się wyłącznie bądź w zbyt znaczącym stopniu z przedstawicieli/przedstawicielek sądownictwa, aby zapobiec dbaniu o interes własny, wzajemnej obronie w obrębie środowiska, kumoterstwu i zarzutom korporacjonizmu³⁵. Pod tym względem konstrukcja Krajowej Rady Sądownictwa przewidziana w art. 187 Konstytucji i w Ustawie z 2011 r. zapewnia jej mieszany skład z uwzględnieniem przedstawicieli władzy sądowniczej oraz członków pochodzących spoza niej. Wskazując, że sędziowie powinni stanowić „znaczącą część lub większość” członków rad sądownictwa, organizacje regionalne, w tym OBWE/ODIHR, Komisja Wenecka i Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, generalnie zalecają zarazem uwzględnienie w większym stopniu w składzie takich organów członków niebędących sędziami, aby uniknąć ryzyka korporacjonizmu i dodać element zewnętrznej, bardziej neutralnej kontroli³⁶ (zob. także zalecenia w pkt 49, 51 i 55 poniżej dotyczące pluralistycznego składu rad sądownictwa).

³³ Zob. np. GRECO, *Second Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors for Spain* [„Drugie sprawozdanie z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Hiszpanii”] z 15 stycznia 2014 r., pkt 80, <<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>>.

³⁴ Zob. *op. cit.*, przypis 26, preambuła („Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów z 2002 r.”), gdzie stwierdza się, że w zasadach z Bengaluru „założono, że sędziowie odpowiadają za swoje postępowanie przed odpowiednimi instytucjami powołanymi w celu utrzymania standardów postępowania sędziów, które są same niezależne i bezstronne”.

³⁵ Zob. też *op. cit.*, przypis 30, pkt 2 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); oraz *op. cit.*, przypis 8, pkt 16 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”). Zob. też np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and Special Financial Zones* [„Opinia dotycząca siedmiu poprawek do konstytucji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, dotyczących w szczególności Rady Sądownictwa, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego oraz Specjalnych Stref Finansowych”], nr CDL-AD(2014)026-e, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 100. posiedzenia plenarnego w Rzymie w dniach 10–11 października 2014 r., pkt 68–76, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)026-e)>.

³⁶ *Ibidem* („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca siedmiu poprawek do konstytucji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii”). Zob. też *op. cit.*, przypis 30, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”);

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

39. Choć sam w sobie Projekt Ustawy nie zmienia dotychczasowych uprawnień ani składu (członków) Krajowej Rady Sądownictwa, modyfikuje on sposób powoływania jej członków, który jest jednym z kryteriów uwzględnianych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w ocenie, czy dany organ cieszy się niezależnością, czy też nie (zob. pkt 25 powyżej)³⁷. Trybunał wskazał, że sposób powoływania sędziów do rady sądownictwa, a zwłaszcza charakter organów powołujących, ma znaczenie z punktu widzenia samorządności w sądownictwie³⁸. Dokładniej, ETPC podkreślił znaczenie powoływania przez sędziów własnych przedstawicieli do Rady, aby „zmniejszyć wpływ organów politycznych rządu na skład [Rady]”³⁹. Warto przy tym wskazać, że wcześniejsze orzeczenie dotyczyło rady sądownictwa w Chorwacji, gdzie w tym okresie członkowie rady byli powoływani przez parlament na podstawie rekomendacji różnych organów. Pomimo iż, ETPC nie kwestionował niezależności rady sądownictwa w tej sprawie, zmieniono tam skład rady i procedurę powoływania jej członków i chorwacki parlament nie ma już kompetencji do powoływania członków rady sądownictwa, a zmianę tę wprowadzono w celu zmniejszenia możliwości wywierania wpływu politycznego na ten proces⁴⁰. W podobnej i niedawnej sytuacji, w której połowa

OSCE/ODIHR Opinion on the Law concerning the Judicial System, the Supreme Council of the Judiciary, and the Status of Judges in Tunisia [„Opinia OBWE/ODIHR dotycząca ustawy o wymiarze sprawiedliwości, Najwyższej Radzie Sądownictwa i statusie sędziów w Tunezji”] z 21 grudnia 2012 r., pkt 21, <<http://www.legislationline.org/documents/id/17846>>; OSCE/ODIHR-Venice Commission [OBWE/ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Constitutional Law on the Judicial System and Status of Judges of Kazakhstan* [„Wspólna opinia w sprawie ustawy konstytucyjnej o wymiarze sprawiedliwości i statusie sędziów w Kazachstanie”] z dnia 17–18 czerwca 2011 r., pkt 20, <http://www.legislationline.org/documents/id/16560>. Zob. także *op. cit.*, przypis 22, pkt 25 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”); oraz pkt 50 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”); w obydwu tych dokumentach stwierdza się: „[z]nacząca część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez samą władzę sądowniczą”; *op. cit.*, przypis 20, pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[n]ie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybierani przez ich przedstawicieli”; *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 sędziego z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej”; *op. cit.*, przypis 8, pkt 17–18 i 25 („Opinia Rady Konsultacyjna Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[w] przypadku, gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby niebędące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równych powinni stanowić zasadniczą większość członków”.

³⁷ *Op. cit.*, przypis 12, pkt 102 („Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.); oraz pkt 38 („Olujic przeciwko Chorwacji”, wyrok ETPC z dnia 5 maja 2009 r.).

³⁸ *Ibidem*, pkt 109–117, zwłaszcza pkt 112 („Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.).

³⁹ *Ibidem*, pkt 112 („Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.). W sprawie Wołkow ETPC ocenił niezależność Najwyższej Rady Sprawiedliwości Ukrainy (NRS) w czasie, gdy składała się ona z dwudziestu członków, w tym trzech członków powoływanych bezpośrednio przez Prezydenta Ukrainy, trzech członków powoływanych przez parlament Ukrainy i kolejnych dwóch członków powoływanych przez Ogólnoukraińską Konferencję Prokuratorów, a Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny byli z urzędu członkami NRS. Po trzech członków miały też powoływać Zgromadzenie Sędziów Ukrainy, Zgromadzenie Adwokatów Ukrainy oraz Zgromadzenie Przedstawicieli Wyższych Uczelni Prawa i Instytucji Naukowych; a także *ex officio* członkiem Rady jest Przewodniczący Sądu Najwyższego. Zważywszy, że zgodnie z poprawkami wprowadzonymi w 2010 r. co najmniej 10 członków Rady miało wywodzić się spośród sędziów, ETPC stwierdził, że „[z]miany te nie miały jednak wpływu na sprawę wniesioną przez skarżącego. W każdym razie są one niewystarczające, gdyż członków NRS nadal powołują te same organy, a tylko trzech sędziów jest wybieranych przez innych sędziów. Ze względu na znaczenie zmniejszenia wpływu organów politycznych rządu na skład NRS oraz konieczność zapewnienia wymaganego poziomu niezależności sądów, sposób powoływania sędziów do organu dyscyplinarnego ma również znaczenie z punktu widzenia samorządności w sądownictwie” (pkt 112). Należy podkreślić, że skład Najwyższej Rady Sprawiedliwości Ukrainy został obecnie zmieniony w celu zmniejszenia potencjalnego wpływu politycznego na Radę – zob. art. 131 Konstytucji Ukrainy po zmianie wprowadzonej w 2016 r. (<<http://www.legislationline.org/topics/country/52/topic/9>>) oraz pkt 17–21 dokumentu *Venice Commission’s Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015* [„Opinia Komisji Weneckiej w sprawie proponowanych zmian Konstytucji Ukrainy dotyczących wymiaru sprawiedliwości zatwierdzonych przez Komisję Konstytucyjną w dniu 4 września 2015 r.”], przyjętego przez Komisję Wenecką podczas 104. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 23–24 października 2015 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e)>.

⁴⁰ *Op. Cit.* przypis 11. W sprawie Olujic ETPC uznał, że Krajowa Rada Sądownictwa jest niezależna zarówno w aspekcie powoływania jej członków, jak i jej funkcjonowania (pkt 38–41); nastąpiło to w czasie, gdy piętnastu członków Rady (tj. ośmiu sędziów, z których jeden był przewodniczącym Rady, czterech prokuratorów lub ich zastępców, jednego adwokata i dwóch profesorów prawa) wybierała chorwacka Izba Reprezentantów, która miała obowiązek „zwrócić się do Sądu Najwyższego Chorwacji, Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego Chorwacji, chorwackiej izby adwokackiej, a także uznanych przedstawicieli nauk prawnych o rekomendacje dotyczące osób uznawanych za właściwych kandydatów na przewodniczącego i członków Rady. Referencje tych osób można także uzyskać z innych źródeł” – zob. art. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (z 1993 r., z późniejszymi zmianami w 2005 r.) obowiązującej w tamtym okresie; tekst dokumentu jest dostępny pod adresem:

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

członków rady była sędziami, ETPC stwierdził, że fakt, iż znaczną większość członków rady powołują organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, stanowi strukturalne uchybienie zasadzie niezależności⁴¹. Podobnie Komisja Wenecka wskazała, że gdy sędziowie pełniący funkcję członków rady sądownictwa są wybierani przez parlament, daje to władzy ustawodawczej wpływ na proces ich wyboru, co oznacza, że przy wyborze członków rady przeważać mogą względy polityczne⁴². Wreszcie, w odniesieniu do podobnych systemów, na przykład w Hiszpanii i Serbii, GRECO wyraziło pewne obawy dotyczące rzeczywistej i postrzeganej niezależności rad sądownictwa w tych krajach.⁴³

40. Podejście przyjęte w Projekcie Ustawy, w którym przeprowadzenie procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa pozostawia się przede wszystkim pozostałym dwóm władzom, czyli wykonawczej i/lub ustawodawczej (oprócz członków z urzędu, 21 członków miałyby być powoływanych przez władzę ustawodawczą, a jeden przez wykonawczą), zwiększa wpływ tych władz na proces powoływania jej członków, stwarzając tym samym zagrożenie dla niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji dla zagwarantowanej w art. 173 Konstytucji niezależności władzy sądowniczej jako całości. Warto również podkreślić, że w swoich najnowszych uwagach końcowych o Polsce z listopada 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził obawy dotyczące Projektu Ustawy i potencjalnego zwiększenia ingerencji rządu w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości⁴⁴.
41. W związku z powyższymi rozważaniami metoda wyboru zaproponowana w Projekcie Ustawy będzie również niezgodna z zaleceniami dotyczącymi wyboru członków rad sądownictwa i innych podobnych organów opracowanymi pod auspicjami OBWE i Rady Europy, w których stwierdza się, że sędziów pełniących funkcję członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza⁴⁵. CCJE wyraźnie stwierdziła, że „nie opowiada się [za] systemami, w których na dowolnym etapie w procesie wyboru

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3866/file/Croatia_Law_State_Judiciary_Council_1993_am2005_en.pdf.

Warto zauważyć, że od tamtego czasu skład i procedury powoływania członków Rady uległy zmianie (zob. pkt 45 Ostatecznej Opinii) w celu zmniejszenia możliwości wywierania politycznego wpływu na ten proces.

⁴¹ *Op. Cit.* przypis 11, pkt 112 i 117, zwłaszcza pkt 112 („Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.).

⁴² Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Constitution of Serbia* [„Opinia w sprawie 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).

⁴³ Zob. np. *op. cit.*, przypis 33 („Drugie sprawozdanie GRECO z 2014 r. z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Hiszpanii”); oraz GRECO, *Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors for Serbia* [„Sprawozdanie z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Serbii”] z 2 lipca 2015 r., pkt 96–99, <http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

⁴⁴ *Op. cit.*, przypis 6, pkt 33–34 („Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka ONZ dotyczące VII sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 2016 r.”).

⁴⁵ Zob. np. *op. cit.*, przypis 30, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[j]eżeli ustanawiana jest Rada Sądownictwa, sędziowie-członkowie muszą być wybierani przez innych sędziów”; *op. cit.*, przypis 20, pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. w sprawie niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności sędziów”), gdzie stwierdza się: „[n]ie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybierani przez ich przedstawicieli”; *op. cit.* przypis 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 najszerszą reprezentację władzy sądowniczej”; *op. cit.*, przypis 8, pkt 17–18 i 25 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[w] przypadku gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby niebędące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równych powinni stanowić zasadniczą większość członków”. Zob. także *op. cit.*, przypis 22, pkt 25 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”); oraz pkt 50 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”); w obydwu tych dokumentach stwierdza się: „[z]nacząca część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez samą władzę sądowniczą”.

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

[sędziów-członków Rad Sądownictwa] udział biorą władze polityczne, takie jak parlament czy władza wykonawcza”⁴⁶.

42. Zasadę wyboru sędziów pełniących funkcję członków rad sądownictwa przez innych sędziów wprowadzono głównie po to, żeby uniknąć wszelkiej manipulacji lub niewłaściwej presji ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także zapewnić, aby rady sądownictwa nie były w żaden sposób podporządkowane partiom politycznym, a tym samym mogły pełnić swoją rolę polegającą na gwarantowaniu niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów⁴⁷. Wprowadzenie prawnych/formalnych zabezpieczeń w celu ochrony i zwiększenia niezależności rad sądownictwa lub innych podobnych organów zwiększa również zazwyczaj poczucie społeczne, że sądownictwo jest niezależne⁴⁸.
43. Choć w regionie OBWE funkcjonuje wiele modeli powoływania członków rad sądownictwa, w zdecydowanej większości państw członkowskich UE, w których działają rady sądownictwa, sędziowie-członkowie tych organów są wybierani przez innych sędziów bądź też są oni powoływani lub ich kandydatury są zgłaszane przez innych sędziów,⁴⁹ ten model jest też zazwyczaj stosowany w tak zwanych nowych demokracjach⁵⁰ (zob. też pkt 44–46 poniżej dotyczące konkretnie przykładów z Hiszpanii, Belgii, Chorwacji, Francji, Węgier, Włoch i Holandii, a także innych krajów z regionu OBWE). W każdym razie, niezależnie od wybranego systemu, kontekst i kultura polityczna panująca w danym kraju mają decydujące znaczenie dla oceny, czy wybrany wariant niesie ze sobą zagrożenie dla niezależności rad sądownictwa, na przykład przez zwiększenie uzależnienia takich organów od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz potencjalne uzależnienie powoływania sędziów od względów

⁴⁶ *Op. cit.*, przypis 8, pkt 31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

⁴⁷ Zob. np. *ibidem*, pkt 18–19 i 31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz CCJE and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) i Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE)], *Report on Challenges for Judicial Independence and Impartiality in the Member States of the Council of Europe* [„Raport na temat wyzwań dla niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy”] z 24 marca 2016 r., pkt 12, <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf\(2016\)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf(2016)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.asp)>.

⁴⁸ *Ibidem*, pkt 23 i 219 („Raport CCJE i CCPE z 2016 r. na temat wyzwań dla niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy”); oraz EN CJ [Europejska Sieć Rad Sądownictwa], *Working Paper on the Independence of Judges: Judicial Perceptions and Formal Safeguards* [„Dokument roboczy w sprawie niezawisłości sędziów: poglądy sędziów i gwarancje formalne”] (styczeń 2016 r.), s. 24, <<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Paper-independence-of-judges-160111.pdf>>.

⁴⁹ Zob. na przykład wyniki przeglądu 22 rad sądownictwa uwzględnionych w 2016 EU Justice Scoreboard [„Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości”], w tym dwóch we Włoszech i trzech w Zjednoczonym Królestwie (jednej dla Anglii i Walii, jednej dla Szkocji i jednej dla Irlandii Północnej); w przypadku 18 rad 50% lub więcej sędziów pełniących funkcję członków jest wybieranych przez innych sędziów bądź też powoływanych lub zgłaszanych przez innych sędziów (zob. 2016 EU Justice Scoreboard, s. 38, dokument dostępny pod adresem <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf>).

⁵⁰ Jeżeli chodzi o inne państwa z regionu OBWE, które nie są państwami członkowskimi UE, zob. też na przykład art. 147 Konstytucji Republiki Albanii (stan prawny na 2016 r.), gdzie stwierdza się: „Najwyższa Rada Sądownictwa składa się z 11 członków, z których sześciu jest wybieranych przez sędziów wszystkich szczebli władzy sądowniczej, a pięciu członków jest wybieranych przez Zgromadzenie spośród prawników niebędących sędziami”; w art. 174 Konstytucji Republiki Armenii przewiduje się, że spośród dziesięciu członków Najwyższej Rady Sądownictwa pięciu jest wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów spośród sędziów posiadających co najmniej 10-letnie doświadczenie w zawodzie sędziego; w art. 86 ust. 2 Konstytucji Gruzji stwierdza się: „[p]onad połowę Najwyższej Rady Sprawiedliwości Gruzji stanowią członkowie wybrani przez organ samorządu sędziowskiego zrzeszający sędziów sądów powszechnych w Gruzji. Najwyższej Radzie Sprawiedliwości Gruzji przewodniczy Prezes Sądu Najwyższego Gruzji”; w art. 131 ust. 9 Konstytucji Ukrainy (stan prawny na 2016 r.) stwierdza się: „Najwyższa Rada Sprawiedliwości składa się z dwudziestu jeden członków: dziesięciu z nich jest wybieranych przez Kongres Sędziów Ukrainy spośród sędziów lub sędziów w stanie spoczynku; dwóch z nich jest powoływanych przez Prezydenta Ukrainy; dwóch z nich jest wybieranych przez Radę Najwyższą Ukrainy; dwóch z nich jest wybieranych przez Kongres Adwokatów Ukrainy; dwóch z nich jest wybieranych przez Ogólnoukraińską Konferencję Prokuratorów; dwóch z nich jest wybieranych przez Kongres Przedstawicieli Wydziałów Prawa i Instytutów Prawnych” – dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>>. Zob. też dokument *Report and replies to questionnaires on Councils of the Judiciary in the Member States of the Council of Europe* [„Sprawozdanie oraz odpowiedzi na kwestionariusze dotyczące Rad Sądownictwa w państwach członkowskich Rady Europy”] (2007), <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10_en.asp>.

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

politycznych (zob. też uwagi w podsekcji 4.2 poniżej dotyczące powoływania sędziów)⁵¹.

44. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu do Projektu Ustawy odniesiono się do Hiszpanii jako przykładu kraju, gdzie sędziów-członków stosownego organu samorządu sędziowskiego wybiera parlament. Pamiętając o obawach zgłaszanych w odniesieniu do modelu hiszpańskiego przez organizacje międzynarodowe (zob. pkt 39 powyżej), należy zarazem podkreślić, że członkowie są wybierani przez parlament z listy kandydatów, *którzy uzyskali poparcie stowarzyszenia zrzeszającego sędziów lub co najmniej dwudziestu pięciu sędziów* [podkreślenie dodano] – lista ta jest po sporządzeniu przekazywana parlamentowi przez Generalną Radę Sądownictwa⁵². Izba Deputowanych i Senat Hiszpanii powołują następnie po sześciu sędziów-członków w oparciu wyłącznie o tę listę, co różni się od procedur wyboru zaproponowanych w Projekcie Ustawy, zgodnie z którymi Prezydium lub 50 posłów może zgłaszać sędziów, a zalecenia stowarzyszeń zrzeszających sędziów nie wydają się być wiążące dla Sejmu (zob. pkt 35 powyżej).
45. W przypadku innych krajów jest podobnie: sędziowie członkowie rady sądownictwa, zwykle stanowiący 50% lub więcej członków rady, są wybierani przez innych sędziów bądź powoływani lub zgłaszani przez innych sędziów, a nie wybierani dowolnie przez parlament, na przykład:
- w Belgii spośród 44 członków 22 (z czego ośmiu to adwokaci, sześciu – profesorowie, a ośmiu – przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego) jest powoływanych przez Senat, a 22 członków będących sędziami przez właściwe zgromadzenie sędziów, przy czym członkowie niebędący sędziami nie mogą posiadać „mandatu uzyskanego w wyniku wyborów” ani pełnić „funkcji publicznej o charakterze politycznym”⁵³;
 - w Chorwacji Krajowa Rada Sądownictwa składa się z jedenastu członków, z czego siedmiu jest sędziami wybieranymi przez Komisję ds. Wyboru Członków Rady, w skład której wchodzi po pięciu członków z każdego rodzaju sądów powołanych przez Posiedzenie Generalne Sądu Najwyższego Republiki Chorwacji, dwóch profesorów uniwersyteckich (wybranych przez wszystkich profesorów wydziałów prawa w Republice Chorwacji) oraz dwóch posłów, z których jeden pochodzi z opozycji⁵⁴;
 - we Francji sekcja Wyższej Rady Magistratury sprawująca jurysdykcję nad sędziami⁵⁵ składa się z pierwszego prezesa *Cour de Cassation*, pięciu sędziów powołanych przez innych sędziów, jednego prokuratora, jednego *Conseiller d'État* powołanego przez *Conseil d'État* i jednego adwokata, a także sześciu

⁵¹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 47, pkt 311 („Raport CCJE i CCPE z 2016 r. na temat wyzwań dla niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy”); oraz *op. cit.*, przypis 22, pkt 31–32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

⁵² Zob. sekcję 122 Konstytucji Hiszpanii i art. 572–578 hiszpańskiej ustawy organicznej nr 6/1985 o sądownictwie (1 lipca 1985 r., stan prawny na październik 2015 r.), <http://legislationline.org/download/action/download/id/6791/file/Spain_law_judiciary_1985_am2016_en.pdf>.

⁵³ Zob. artykuł 151 paragraf 2 i 3 Konstytucji Belgii i art. 259bis1 oraz 259bis3 ust. 2 kodeksu sądownictwa Belgii, <<http://legislationline.org/topics/country/41/topic/9>>.

⁵⁴ Zob. art. 124 Konstytucji Chorwacji oraz art. 4–35 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (z 1993 r., z późniejszymi zmianami z 2011 r.), <<http://legislationline.org/topics/country/37/topic/9>>. Zob. też przypis 40 do Opinii (ostatnie zdanie).

⁵⁵ Wyższa Rada Magistratury składa się z sekcji sprawującej jurysdykcję nad sędziami i sekcji sprawującej jurysdykcję nad prokuraturami, natomiast na posiedzeniach plenarnych zajmuje się ogólnymi kwestiami dotyczącymi niezależności sądów; zob. art. 65 Konstytucji (<<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8808/preview>>) oraz ustawę organiczną o Wyższej Radzie Magistratury Francji (z 1994 r., z późniejszymi zmianami wprowadzonymi w dniu 20 stycznia 2017 r.), <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6959/file/France_Law_on%20the%20Higher%20Council%20of%20Judiciary_1994_am2017_fr.pdf>.

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

wykwalifikowanych „wybitnych obywateli”, którzy nie są członkami władzy ustawodawczej, sądowniczej ani wykonawczej, i którzy są wybierani (po dwóch) przez Prezydenta Republiki, przewodniczących Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu;

- na Węgrzech Krajowa Rada Sądownictwa składa się z piętnastu członków, wśród których z urzędu znajduje się prezes *Curii* (Sądu Najwyższego), natomiast wszyscy pozostali są sędziami wybieranymi większością głosów na zebraniu sędziów-delegatów⁵⁶ (choć Komisja Wenecka uznała taką procedurę za problematyczną i wezwała do zapewnienia bardziej pluralistycznego składu Rady)⁵⁷;
 - we Włoszech Wyższa Rada Sądownictwa składa się z 27 członków, z których – poza członkami z urzędu – ośmiu członków niebędących sędziami jest wybieranych na wspólnym posiedzeniu izb parlamentu, a szesnastu członków jest wybieranych przez sędziów i prokuratorów⁵⁸; oraz
 - w Holandii Rada Sądownictwa składa się z pięciu członków (w tym trzech sędziów) wybranych na podstawie listy rekomendacji przygotowanej przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Radą Sądownictwa oraz po konsultacjach w obrębie wymiaru sprawiedliwości⁵⁹.
46. Podobne systemy funkcjonują również w Łotwie, Litwie, na Malcie, w Rumunii, Słowenii, Słowacji oraz Zjednoczonym Królestwie⁶⁰. W innych krajach, jak np. Austria, Niemcy i Czechy, gdzie nie ma rad sądownictwa jako takich, niektóre funkcje związane z samorządem sędziowskim i/lub administracją sądową są wykonywane przez specjalne lub doraźne rady bądź komisje, których zakres uprawnień bywa bardzo różny⁶¹; jednocześnie pewne konkretne zadania, takie jak powoływanie sędziów i prowadzenie spraw dyscyplinarnych, są wykonywane przez doraźne autonomiczne organy lub z wykorzystaniem innych niezależnych metod (zob. też uwagi w podsekcji 4.2 poniżej dotyczące powoływania sędziów). W Danii, Irlandii, Norwegii oraz Szwecji utworzono niezależne i autonomiczne organy, do zadań których należy głównie obsługa sądów i administracja sądowa, a pozostałe funkcje, takie jak powoływanie sędziów, są generalnie wykonywane przez odrębne niezależne organy⁶². Na przykład w Danii Rada Administracji Sądowej składa się z jedenastu członków – ośmiu przedstawicieli sądów (w tym pięciu sędziów)⁶³ wskazywanych przez przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, jednego prawnika i dwóch przedstawicieli społeczeństwa o

⁵⁶ Zob. sekcję 88 ustawy CLXI z 2011 r. o ustroju i administracji sądów węgierskich, <http://www.legislationline.org/topics/country/25/topic/9>.

⁵⁷ Zob. 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”], przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 90. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 16–17 marca 2012 r., pkt 45, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)001-e)>.

⁵⁸ Zob. art. 104 Konstytucji Republiki Włoskiej i ustawę z 24 marca 1958 r. nr 195 o funkcjonowaniu Wyższej Rady Sądownictwa z późniejszymi zmianami (<<http://legislationline.org/topics/country/22/topic/9>>).

⁵⁹ Zob. sekcje 84 i 85 ustawy z dnia 18 kwietnia 1827 r. o składzie sądownictwa i organizacji wymiaru sprawiedliwości w Niderlandach (stan na 2008 r.), <<http://legislationline.org/topics/country/12/topic/9>>.

⁶⁰ Zob. <<http://www.legislationline.org/topics/topic/9>>.

⁶¹ Zob. np. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Travaux10_en.asp> w powiązaniu z <<http://www.legislationline.org/topics/topic/9>>.

⁶² Zob. np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Preliminary report on States without a High Council for the Judiciary* [„Wstępne sprawozdanie dotyczące państw bez Wysokiej Rady Sądownictwa”] z 19 marca 2007 r., <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1187513&Site=COE&direct=true>>.

⁶³ Tj. jeden sędzia Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądu apelacyjnego, dwóch sędziów sądu rejonowego, jeden członek reprezentujący personel prawny poza sędziami oraz dwóch członków reprezentujących personel administracyjny, zob. <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE/REP\(2007\)14&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE/REP(2007)14&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>.

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

„szczególnych kwalifikacjach kierowniczych i społecznych”, chociaż formalnie wszyscy ci członkowie są powoływani przez Ministra Sprawiedliwości⁶⁴. Powyższe przykłady pokazują, że w krajach europejskich coraz powszechniejsza jest dobra praktyka, zgodnie z którą sędziowie pełniący funkcję członków rad sądownictwa lub innych podobnych organów są wybierani, wskazywani lub powoływani przez sędziów bądź ogólnie przedstawicieli zawodów prawniczych.

47. W oparciu o powyższe, **zaleca się ponowne rozważenie brzmienia art. 1 pkt 1–3 Projektu Ustawy oraz utrzymanie zasady, zgodnie z którą sędziowie pełniący funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa są wybierani przez władzę sądowniczą** (zob. też dodatkowe zalecenia dotyczące propozycji zmian Ustawy z 2011 r. w celu poprawy reprezentacji sędziów ze wszystkich szczebli sądowych, zwiększenia otwartości i przejrzystości procesu zgłaszania i wyboru oraz uniknięcia korporacjonizmu w podsekcjach 3.1.2 i 3.1.3 poniżej).

3.1.2. Reprezentacja władzy sądowniczej na wszystkich szczeblach

48. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy wskazuje się, że proponowane zmiany w sposobie wyboru sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa mają na celu „urzeczywistnienie zasady reprezentatywności wszystkich grup zawodowych sędziów” w Krajowej Radzie Sądownictwa i „uproszczenie tego procesu”.
49. Jest mało prawdopodobne, aby proponowany system wyboru pozwolił osiągnąć pierwszy z tych celów. Wydaje się, że Projekt Ustawy nie zawiera procedur, które mogłyby pomóc zapewnić reprezentatywność sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa dla całego wymiaru sprawiedliwości na wszystkich jego szczeblach i we wszystkich rodzajach sądów, w związku z czym jego wejście w życie może w istocie skutkować uczynieniem Krajowej Rady Sądownictwa mniej reprezentatywną. Z kolei obowiązujący obecnie art. 11 Ustawy z 2011 r. określa pewną liczbę sędziów będących przedstawicielami każdej instancji sądowej i każdego rodzaju sądów, tj. sędziów Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych, sądów okręgowych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Jest to jednak ujęcie w pewnym stopniu zawężające w stosunku do zaleceń OBWE i Rady Europy, w których wymaga się, aby metody wyboru zostały zaprojektowane tak, żeby zagwarantować jak najszerzą reprezentację sądownictwa na wszystkich szczeblach, w tym *sądów pierwszej instancji*⁶⁵, **więc w tym zakresie zaleca się wprowadzenie zmian do Ustawy z 2011 r.** (zob. też pkt 51 poniżej dotyczący sędziów sądów pierwszej instancji).
50. W odniesieniu do celu drugiego, chociaż uproszczenie takich procedur może wydawać się pożądane, nie powinno ono następować kosztem zagrożenia niezależności konstytucyjnego organu powołanego do obrony niezależności sądów i niezawisłości

⁶⁴ Zob. <<http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx>> oraz <[https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE/REP\(2007\)14&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE/REP(2007)14&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>. Dodatkowo sędziowie są powoływani przez Radę ds. Powołań Sędziów, która składa się z sędziego Sądu Najwyższego (przewodniczącego), sędziego sądu wyższej instancji (wiceprzewodniczącego), sędziego sądu rejonowego, prawnika i dwóch przedstawicieli społeczeństwa.

⁶⁵ Zob. np. *op. cit.*, przypis 30, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „sędziowie-członkowie [...] reprezentują cały wymiar sprawiedliwości, w tym sędziów sądów pierwszej instancji”; *op. cit.*, przypis 20, pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[sędziowie-członkowie rad sądownictwa powinni być wybierani] spośród sędziów wszystkich szczebli i z poszanowaniem pluralizmu wewnątrz wymiaru sprawiedliwości”; *op. cit.*, przypis 29, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; oraz *op. cit.*, przypis 8, pkt 27–30 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

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

sędziów przez przyznanie władzy ustawodawczej decydującego wpływu na takie powołania.

3.1.3. Dodatkowe zalecenia dotyczące zmiany Ustawy z 2011 r. i reformy Krajowej Rady Sądownictwa

51. Większą otwartość i przejrzystość podczas procesu zgłaszania oraz wyboru sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, jak też reprezentację sędziów sądów pierwszej instancji można byłoby osiągnąć innymi sposobami, w stosunku do których prawdopodobieństwo, że wywrą wpływ na niezależność Krajowej Rady Sądownictwa jest znacznie mniejsze. Oprócz najważniejszych zagadnień poruszonych w streszczeniu niniejszej Opinii, **autorzy projektu mogą rozważyć wprowadzenie nowych przepisów w celu dalszego zwiększenia zgodności Ustawy z 2011 r. z międzynarodowymi i regionalnymi standardami oraz zaleceniami, które to przepisy pomogłyby także wzmocnić nadzór społeczny i uniknąć ryzyka korporacjonizmu.** Mogą one obejmować między innymi:

- wprowadzenie wymogów w celu zapewnienia większej równowagi płci w Krajowej Radzie Sądownictwa i różnorodności jej składu⁶⁶ w świetle obecnego składu Krajowej Rady Sądownictwa, w której zasiada zaledwie sześć kobiet na ogólną liczbę dwudziestu pięciu⁶⁷ członków (tj. mniej niż 25%, a zatem poniżej ustalonego przez Radę Europy progu 40% reprezentacji kobiet lub mężczyzn we wszelkich organach decyzyjnych w życiu politycznym bądź publicznym)⁶⁸, podczas gdy według raportów kobiety stanowią większość sędziów sądów pierwszej i drugiej instancji⁶⁹;
- zmianę/uzupełnienie wymogów dotyczących sędziów będących kandydatami do Krajowej Rady Sądownictwa oraz procedury ich wyboru w Ustawie z 2011 r. w celu zapewnienia, aby sędziowie sądów pierwszej instancji (sądów rejonowych) byli również reprezentowani wśród sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa⁷⁰, przy zachowaniu pewnej proporcji między wszystkimi instancjami sądowymi i rodzajami sądów (zob. podsekcję 3.1.2 powyżej);

⁶⁶ *Ibidem*, pkt 24 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „skład Rady Sądownictwa powinien w miarę możliwości odzwierciedlać różnorodność społeczeństwa”. Można je sformułować zgodnie z zaleceniami sformułowanymi przez OBWE/ODIHR i Komisję Wenecką w odniesieniu do proponowanych działań mających zapewnić większą równowagę płci w składzie Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Sędziów Republiki Kirgiskiej (zob. podsekcję 5.1 dokumentu *OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* [„Wspólna opinia OBWE/ODIHR i Komisji Weneckiej na temat projektu zmian w przepisach prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej”] z dnia 16 czerwca 2014 r., <<http://www.legislationline.org/documents/id/19099>>). Zob. także UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women [Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet], *Concluding Observations on the Combined 7th and 8th Periodic Reports of Poland* [„Uwagi końcowe na temat połączonych VII i VIII sprawozdań okresowych Rzeczypospolitej Polskiej”] z dnia 14 listopada 2014 r., pkt 28–29, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/POL/CO/7-8&Lang=En>, w którym to dokumencie zwrócono uwagę na niewielką reprezentację kobiet na stanowiskach decyzyjnych w Polsce.

⁶⁷ Zob. <<http://www.krs.pl/pl/o-radzie/sklad-i-organizacja>>.

⁶⁸ Zob. preambułę do załącznika dokumentu: Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to Member States on the Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision-Making* [„Zalecenie nr CM/Rec(2003)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zrównoważonego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych”], przyjętego 30 kwietnia 2002 r., <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>>.

⁶⁹ Zob. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) [Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości] *Report on European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice* [„Raport na temat europejskich systemów sądowych – efektywność i jakość wymiaru sprawiedliwości”], CEPEJ Studies No. 23, wydanie z 2016 r. (dane z 2014 r.), strona 101, <<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>>.

⁷⁰ Chociaż obecnie w składzie Rady Sądownictwa zasiada jeden przedstawiciel sądów rejonowych, lepiej byłoby uczynić to normalną praktyką, aby zapewnić większą różnorodność i reprezentatywność Rady Sądownictwa; zob. *op. cit.*, przypis 30, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „sędziowie-członkowie [...] reprezentują cały wymiar sprawiedliwości, w tym sędziów sądów pierwszej instancji”.

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

- wskazanie w Ustawie z 2011 r., że każdy sędzia może zgłosić swoją kandydaturę do członkostwa w Radzie, a głosowanie nad kandydatami powinno być tajne⁷¹;
- zapewnienie, aby członkowie niebędący sędziami byli wybierani większością kwalifikowaną odpowiednich izb parlamentu, żeby zagwarantować znaczące poparcie dla nich, lub alternatywnie – jak uczyniono to w niektórych innych krajach – wskazanie w przepisach, że przedstawiciele parlamentu powinni być reprezentantami zarówno większości parlamentarnej, jak i opozycji;⁷²
- rozważenie udziału zewnętrznych autonomicznych podmiotów/organów (na przykład uniwersytetów, organizacji pozarządowych, izb adwokackich itp.) i/lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa niebędących lub będących sędziami⁷³;
- osiągnięcie większej otwartości i przejrzystości poprzez zapewnienie publicznej dostępności wszystkich dokumentów związanych z procesem wyboru, w tym dotyczących potencjalnych kandydatów, oraz otwartego charakteru posiedzeń organów powołujących w części dotyczącej powoływania sędziów pełniących funkcję członków Rady; oraz
- wyraźne przewidzenie możliwości monitorowania przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego procesu wyboru i powołania członków Krajowej Rady Sądownictwa w celu zapewnienia większej przejrzystości (zob. też uwagi w pkt 79 poniżej na temat monitorowania prac Krajowej Rady Sądownictwa i jej ogólnego funkcjonowania przez media oraz społeczeństwo obywatelskie)⁷⁴.

52. Ponadto, należy podkreślić, że regionalne i międzynarodowe organy doradcze, takie jak Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), Komisja Wenecka oraz Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, kwestionują co do zasady praktykę zasiadania członków parlamentu lub przedstawicieli władzy wykonawczej w radach sądownictwa⁷⁵. Chociaż

⁷¹ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges* [„Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów”], nr CDL-PI(2015)001 z dnia 5 marca 2015 r., sekcja 4.3 „Procedural Aspects of Appointment/Elections of the Members of the Council” [„Aspekty proceduralne powoływania/wyboru członków rady”], s. 84–88, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e)>.

⁷² Należy zauważyć, że obecnie dwóch z czterech posłów Sejmu należy do większości parlamentarnej, podobnie jak dwóch przedstawicieli Senatu w Radzie Sądownictwa; zob. <<http://www.krs.pl/pl/o-radzie/sklad-i-organizacja>>. Zgodnie z art. 26–31 Regulaminu Sejmu (dostępnego pod adresem <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>>) kandydaci mogą zostać zgłoszeni przez Marszałka Sejmu lub przez co najmniej 35 posłów; przedstawiciele Sejmu w Radzie Sądownictwa wybiera się bezwzględną większością głosów. Dwóch przedstawicieli Senatu w Radzie Sądownictwa również wybiera się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy wszystkich senatorów, spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej siedmiu senatorów (zob. art. 92–95 Regulaminu Senatu dostępnego pod adresem <<https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>>). Zob. też *op. cit.*, przypis 8, pkt 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *op. cit.*, przypis 22, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”). Zob. też na przykład art. 124 konstytucji Chorwacji, w którym stwierdza się: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z jedenastu członków: siedmiu sędziów, dwóch profesorów wydziałów prawa oraz dwóch członków parlamentu, w tym jednego pochodzącego z opozycji”, <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/37>>.

⁷³ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Final Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania* [„Ostateczna opinia w sprawie poprawionego projektu zmian w konstytucji dotyczących sądownictwa w Albanii”], nr CDL-AD(2016)009 z 14 marca 2016 r., pkt 15–16, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e)>.

⁷⁴ Zob. np. OSCE/ODIHR-OSCE Mission to Serbia [Misja OBWE/ODIHR i OBWE w Serbii], *Report on Monitoring of Peer Elections for the High Judicial Council and State Prosecutors’ Council of the Republic of Serbia* [„Sprawozdanie z monitorowania wyboru do Najwyższej Rady Sądownictwa i Państwowej Rady Prokuratorów Republiki Serbskiej dokonywanego odpowiednio przez sędziów i prokuratorów”] z 23 maja 2016 r., strony 21 i 35, <<http://www.osce.org/odihr/242346>>.

⁷⁵ *Op. cit.*, przypis 7, pkt 23 i 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); *op. cit.*, przypis 12, pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”); oraz *op. cit.*, przypis 22, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”). Zob. np. *op. cit.*, przypis 42, pkt 99 („Sprawozdanie 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

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

w EU Justice Scoreboard [„Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości”] z 2016 r. wskazano 13 przypadków (na 22), w których w radach sądownictwa zasiadają członkowie „wybierani/powoływani przez parlament”, nie oznacza to, że wszyscy oni są członkami parlamentu. Przeciwnie, zgodnie z przepisami obowiązującymi w Belgii i Bułgarii, we Francji i Włoszech, w Rumunii, Słowenii oraz Hiszpanii członkowie wybrani lub powołani przez parlament powinni być sędziami, adwokatami lub prawnikami, profesorami i/lub przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego⁷⁶. W pozostałych krajach UE odpowiednie przepisy nie zawsze wykluczają członków parlamentu ze składu rad sądownictwa (Portugalia i Słowacja), ale tylko w trzech krajach w ustawodawstwie wyraźnie wskazano, że członkowie parlamentu zasiadają w radzie: są to Chorwacja, Łotwa i Polska⁷⁷. W niektórych przypadkach, jak np. w Belgii, we Francji i Włoszech oraz w Hiszpanii, w odpowiednich przepisach wyraźnie wskazano, że bycie członkiem parlamentu wyklucza kandydowanie do rady sądownictwa lub członkostwo w niej⁷⁸.

53. Jeżeli chodzi o zasiadanie przedstawicieli władzy wykonawczej w takich radach, Minister Sprawiedliwości jest z urzędu członkiem rady sądownictwa tylko w trzech państwach członkowskich UE (w Łotwie, Polsce i Rumunii). Ponadto tylko w ośmiu z dwudziestu dwóch rad sądownictwa wymienionych w EU Justice Scoreboard [„Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości”] z 2016 r. zasiadają członkowie powołani przez władzę wykonawczą (w Irlandii, we Francji i Włoszech, Malcie, Holandii, Polsce, Portugalii oraz w Słowacji). W niektórych z tych krajów (na przykład we Francji i w Holandii) przepisy prawa wyraźnie wykluczają przedstawicieli władzy wykonawczej/administracyjnej z członkostwa w radach sądownictwa⁷⁹. Ponadto w niektórych z tych krajów (na przykład w Irlandii i we Francji) niedawno były lub są obecnie omawiane propozycje reform mających na celu modyfikację składu rad sądownictwa – zmianę procedur powoływania, aby docelowo zmniejszyć potencjalny wpływ władzy wykonawczej na te organy⁸⁰.
54. Krajowa Rada Sądownictwa jest postrzegana przez niektórych jako platforma dialogu między wszystkimi trzema władzami. Jak wskazuje Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, taki dialog może być dobrym sposobem poprawy skuteczności działania

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 i zapewnienie, aby co najmniej połowę jej członków stanowili sędziowie wybierani przez innych sędziów, a także zniesienie członkostwa z urzędu przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej.

⁷⁶ Zob. art. 151 ust. 2 konstytucji Belgii oraz art. 259bis1 i art. 259bis3 ust. 2 kodeksu sądownictwa Belgii; art. 130 Konstytucji Bułgarii i art. 17 bułgarskiej ustawy o wymiarze sprawiedliwości; art. 65 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej; art. 104 Konstytucji Republiki Włoskiej; art. 133 Konstytucji Rumunii; art. 131 Konstytucji Republiki Słowenii; oraz art. 572–578 hiszpańskiej ustawy organicznej nr 6/1985 o sądownictwie – wszystkie dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/topics/topic/9>>.

⁷⁷ Zob. art. 218 Konstytucji Portugalii; art. 141a Konstytucji Republiki Słowackiej i ustawę nr 185 o Radzie Sądownictwa Republiki Słowackiej; art. 124 Konstytucji Chorwacji i art. 4–33 chorwackiej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa; oraz rozdział 13¹ łotewskiej ustawy o władzy sądowniczej – wszystkie dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/topics/topic/9>>.

⁷⁸ Zob. np. art. 259bis3 ust. 2 kodeksu sądownictwa Belgii; art. 65 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej; art. 104 ust. 7 Konstytucji Republiki Włoskiej; oraz art. 580 ust. 1 hiszpańskiej ustawy organicznej nr 6/1985 o sądownictwie – wszystkie dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/topics/topic/9>>.

⁷⁹ Zob. sekcję 84 ust. 7 ustawy o składzie władzy sądowniczej i organizacji wymiaru sprawiedliwości w Niderlandach; oraz art. 65 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej.

⁸⁰ Zob. np. projekt ustawy o ogólnym kształcie rady sądownictwa (z 2016 r., obecnie procedowany), <http://www.justice.ie/en/JELR/General%20Scheme%20Judicial%20Bill.pdf/Files/General%20Scheme%20Judicial%20Bill.pdf>. We Francji reforma Konstytucji w 2008 r. doprowadziła do modyfikacji składu Wyższej Rady Magistratury w celu zmniejszenia ewentualnego wpływu władzy wykonawczej na Radę, polegającej na usunięciu przepisów stwierdzających, że Prezydent Republiki jest przewodniczącym Rady, a Minister Sprawiedliwości jej wiceprzewodniczącym. Celem niedawnego wniosku dotyczącego reformy składu Wyższej Rady Magistratury (z 2016 r.) była zmiana art. 65 Konstytucji, tak aby sześciu członków, którzy zgodnie z tym artykułem są obecnie mianowani przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, przewodniczącego Senatu i Prezydenta Republiki, było w przyszłości mianowanych przez niezależną komisję (choć ostatecznie takiej zmiany nie wprowadzono) – zob. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1050.asp#P180_26159> oraz <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3618.asp>>.

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

każdej z władz oraz jej współpracy z pozostałymi dwiema. Taki dialog można zorganizować na wiele sposobów.⁸¹ Warto być może zbadać inne procedury współpracy niepolegające na zasiadaniu przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej w Radzie, co nie jest zgodne z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami (zob. pkt 52 powyżej). Dialog powinien odbywać się w atmosferze wzajemnego szacunku i ze zwróceniem szczególnej uwagi na zachowanie niezależności sądów⁸².

55. Powyższe zalecenia mają na celu uniknięcie nadmiernego wpływu pozostałych władz na funkcjonowanie organu, który jest gwarantem niezależności władzy sądowniczej, oraz na proces podejmowania przez niego decyzji. Należałoby także, jako dobrą praktykę, rozważyć w przyszłości zapewnienie, aby oprócz znacznej liczby sędziów pełniących funkcję członków w skład Krajowej Rady Sądownictwa weszli także przedstawiciele innych zawodów prawniczych, środowisk akademickich i/lub społeczeństwa obywatelskiego⁸³.
56. Ogólnie rzecz biorąc, aby dodatkowo zagwarantować ich niezależność i bezstronność, rady sądownictwa powinny korzystać z niezależności finansowej, co oznacza, że powinny mieć uprawnienia oraz zdolność do skutecznego negocjowania i organizowania swoich budżetów w celu zapewnienia odpowiednich zasobów ludzkich, finansowych i materialnych, w tym także własnych lokali⁸⁴, pozwalających im działać w niezależny oraz autonomiczny sposób⁸⁵. W art. 27 Ustawy z 2011 r. stwierdza się: „[d]ochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa”, a ponadto: „[p]rojekt planu dochodów i wydatków uchwalony przez Radę, Przewodniczący Rady przekazuje ministrowi właściwemu do spraw budżetu, w celu włączenia do projektu ustawy budżetowej”. **W celu wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń chroniących finansową niezależność Rady, także w praktyce, autorzy projektu mogą rozważyć uzupełnienie art. 27 Ustawy z 2011 r. lub innego stosownego ustawodawstwa dotyczącego finansów publicznych lub procesów uchwalania budżetu**⁸⁶.

⁸¹ *Op. cit.*, przypis 21, pkt 31, 34–38, 40–43, 52–54 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Zob. np. *op. cit.*, przypis 30, pkt 7–9 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); *op. cit.*, przypis 7, pkt 22–23, 32 i 45 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges* [„Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów”], nr CDL-PI(2015)001 z dnia 5 marca 2015 r., sekcja 4.2.4 „Lay members: importance of having the civil society represented” [„Członkowie inni niż sędziowie: znaczenie reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego”], strony 78–80, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e)>; oraz European Network of Councils of the Judiciary (ENCJ) [Europejska Sieć Rad Sądownictwa] (ENCJ), *Report on Council for the Judiciary 2010–2011* [„Sprawozdanie dotyczące Rady Sądownictwa 2010–2011”], pkt 2.2, <https://www.ency.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=239&lang=en>.

⁸⁴ *Ibidem*, pkt 37–38 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz ENCJ [Europejska Sieć Rad Sądownictwa], *Report on the Funding of the Judiciary 2015–2016* [„Raport o finansowaniu sądownictwa w latach 2015–2016”] z 3 czerwca 2016 r., Principle 3 on Council for the Judiciary [„Zasada 3 dotycząca rady sądownictwa”] na s. 12–13, <https://www.ency.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=254&lang=en>.

⁸⁵ *Ibidem*, pkt 37–40 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *op. cit.*, przypis 11, pkt 93 i 106 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”).

⁸⁶ Zob. np. dla porównania zabezpieczenia prawne mające zapewnić niezależność finansową krajowych instytucji ochrony praw człowieka wspomniane w dokumencie OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Draft Act on an Independent National Human Rights Institution of Iceland*, [„Opinia w sprawie projektu ustawy o niezależnej krajowej instytucji ochrony praw człowieka w Islandii”] z 6 lutego 2017 r., pkt 76, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6947/file/301_NHRI_ISL_6Feb2017_en.pdf>, które obejmują np. możliwość wskazania w stosownym ustawodawstwie, że propozycja budżetu powinna co do zasady zostać uwzględniona w budżecie krajowym bez zmian; ponadto można wprowadzić przepisy prawne zapobiegające nieuzasadnionym cięciom budżetowym, w szczególności zasadę, że wszelkie zmniejszenia budżetu w porównaniu z rokiem poprzednim nie powinny przekraczać procentowego wskaźnika redukcji budżetu parlamentu lub rządu.

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

57. W nowym art. 10 ust. 1 Ustawy z 2011 r. stwierdza się: „[s]ędziowie są wybierani na czteroletnie wspólne kadencje”, co oznacza, że co do zasady wszystkie kadencje będą zaczynać się i kończyć w tym samym czasie. Obecnie sędziowie pełniący funkcje członków Krajowej Rady Sądownictwa sprawują „indywidualne” kadencje, czyli każdy nowy sędzia pełniący funkcję członka jest powoływany na pełną czteroletnią kadencję. Nowa propozycja oznaczałaby, że gdy zwolni się miejsce, każdy nowo powoływany sędzia byłby powoływany w skład Krajowej Rady Sądownictwa tylko na czas pozostały do końca kadencji jego poprzednika, nie zaś na pełną czteroletnią kadencję.
58. Niezależnie od tego, czy obecne kadencje sędziów pełniących funkcję członków Rady miały w zamierzeniu być „indywidualne”, czy „wspólne”, należy wskazać, że opisana powyżej praktyka może skomplikować kwestię ciągłości działania Rady, w tym w zakresie powoływania sędziów, gdyż dla osiągnięcia kworum będącego warunkiem ważności podejmowanych uchwał wymagana jest obecność co najmniej połowy składu Krajowej Rady Sądownictwa, tj. trzynastu członków (obecny art. 21 ust. 1). Pod tym względem Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca, aby – w celu zapewnienia ciągłości działania rad sądowniczych – wszyscy członkowie nie byli zastępowani jednocześnie⁸⁷.
59. **W związku z tym, autorzy projektu powinni ponownie rozważyć, czy należy wprowadzić „wspólne kadencje” sędziów pełniących funkcje członków. Ponadto dla uniknięcia niejasności może być wskazane zawarcie w Ustawie z 2011 r. wyraźnego zapisu, że kadencje sędziów pełniących funkcje członków są indywidualne. Ogólniej, w celu zagwarantowania nieprzerwanego funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa w Ustawie z 2011 r. należy wskazać, że członkowie Krajowej Rady Sądownictwa powinni sprawować swój urząd do chwili jego objęcia przez ich następców⁸⁸.**

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

4.1. Nowa struktura Krajowej Rady Sądownictwa

60. W art. 1 pkt 4–8 Projektu Ustawy wprowadza się nową strukturę organizacyjną Krajowej Rady Sądownictwa. W szczególności ustanawia się dwa nowe ciała w ramach Rady: Pierwsze Zgromadzenie złożone z dziesięciu członków (członków Krajowej Rady Sądownictwa z urzędu, osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a także posłów oraz senatorów, czyli członków wskazanych zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji); oraz Drugie Zgromadzenie, które składa się z piętnastu sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z nowym art. 21a

⁸⁷ Zob. np. *op. cit.*, przypis 8, pkt 35 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

⁸⁸ Zob. np. dla porównania zalecenia sformułowane przez Komisję Wenecką w celu zapewnienia ciągłości członkostwa Trybunałów Konstytucyjnych (Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice* [„Zestawienie opinii, sprawozdań i studiów Komisji Weneckiej dotyczących sądownictwa konstytucyjnego”), nr CDL-PI(2015)002 z dnia 1 lipca 2015 r., podsekcja 4.4.3, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)002-e)>).

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

Pierwsze i Drugie Zgromadzenie sprawowałyby kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 2011 r., które obejmują „rozpatrywanie i ocen[ę] kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych”.

61. Należy przypomnieć, że kluczowym celem organów samorządu sędziowskiego, zwłaszcza rad sądownictwa lub podobnych niezależnych organów, jest zagwarantowanie niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości poszczególnych sędziów⁸⁹. Aby móc służyć temu celowi, rady sądownictwa muszą być w wystarczającym stopniu niezależne od innych władz w swojej pracy oraz w procesie podejmowania decyzji⁹⁰. Aby zapewnić taką niezależność, w wytycznych międzynarodowych stwierdza się, że nie mniej niż połowę członków rad sądownictwa powinni stanowić sędziowie wybierani przez przedstawicieli sędziów⁹¹; nie zaleca się natomiast, aby członkami takich rad byli aktywni członkowie parlamentu i ministrowie (zob. pkt 53 powyżej).
62. Podczas gdy proponowany podział Krajowej Rady Sądownictwa na dwa zgromadzenia, z których jedno składa się głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, może pozwolić na większą elastyczność w kwestii organizacji posiedzeń Rady i w związku z tym, zwiększyć udział członków Rady, może również zagrozić kolegialności prac Rady, tworzyć podziały między jej członkami oraz stworzyć niebezpieczeństwo polaryzacji w jej obrębie (zob. pkt 73–74 poniżej). Ponadto ten generalnie bardziej złożony system mógłby wpłynąć na skuteczność prac Rady i opóźnić wybór sędziów, w szczególności w sytuacji gdy jedno z dwóch Zgromadzeń nie jest w stanie się zebrać lub osiągnąć odpowiedniego kworum, które umożliwi mu podejmowanie uchwał w sprawie kandydatów, bądź w przypadku zaistnienia impasu (zob. pkt 71 i 73 poniżej). Może to w ostatecznym rozrachunku zagrozić zdolności Rady do wypełniania jej konstytucyjnego mandatu.
63. W związku z tym **zaleca się ponowne rozważenie w całości brzmienia art. 1 pkt 4–8 Projektu Ustawy.**

⁸⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, pkt 26 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

⁹⁰ Zob. np. *op. cit.*, przypis 30, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[p]race Rady Sądownictwa nie mogą być zdominowane przez przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej”; *ibidem*, pkt 46 („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 29, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; zob. też *op. cit.*, przypis 8, pkt 19 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

⁹¹ Zob. np. *ibidem*, pkt 7 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „oprócz znacznej liczby członków wywodzących się z sądownictwa, których wybierają sędziowie, Rada Sądownictwa powinna składać się z profesorów wydziałów prawa i w miarę możliwości zawierać też w składzie członka izby adwokackiej, co przyczyni się do większego pluralizmu i przejrzystości”; pkt 27 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[n]ie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybierani przez ich przedstawicieli”; pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziego z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; pkt 17–18 i 25 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[w] przypadku gdy skład jest mieszany (sędziowie oraz osoby niebędące sędziami), CCJE jest zdania, że w celu uniknięcia jakiegokolwiek manipulacji lub bezprawnych nacisków, sędziowie wybierani przez siebie równych powinni stanowić zasadniczą większość członków”; *op. cit.*, przypis 22, pkt 25 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”) i pkt 50 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”); w obydwu tych dokumentach stwierdza się: „[z]naczną część lub większość członków Rady Sądownictwa powinna być wybierana przez przedstawicieli sędziów”; *op. cit.*, przypis 82, pkt 21 („Sprawozdanie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa dotyczące Rady Sądownictwa 2010–2011”).

4.2. Modyfikacje procedury powoływania sędziów i asesorów sądowych

64. W art. 1 pkt 9–14 Projektu Ustawy zmienia się obecną procedurę przeglądu i oceny kandydatów na stanowiska sędziów i asesorów sądowych. Na mocy Ustawy z 2011 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wyznacza spośród członków Rady zespół złożony z trzech do pięciu osób w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady (art. 31 Ustawy z 2011 r.); następnie Rada głosuje na posiedzeniu plenarnym nad uchwałą w przedmiocie przedstawienia wniosku o pełnienie urzędu sędziego w stosunku do wybranego kandydata (art. 37 Ustawy z 2011 r.). W art. 1 pkt 10 Projektu Ustawy proponuje się, aby w miejsce obecnego posiedzenia plenarnego Rady kompetencje te były wykonywane oddzielnie przez dwa wspomniane wyżej zgromadzenia. Jeżeli zgromadzenia wydadzą rozbieżne oceny o kandydacie, zgromadzenie, które wydało opinię pozytywną, może skierować sprawę na posiedzenie plenarne Rady. W takiej sytuacji pozytywna ocena kandydata wymaga głosów siedemnastu członków (piętnastu sędziów pełniących funkcję członków oraz Prezesów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak wyraźnie wskazano w nowym art. 31b ust. 2 Ustawy z 2011 r).
65. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy wyjaśnia się, że nowa procedura powołania jest uzasadniona, gdyż daje ona większe uprawnienia władzy wykonawczej i ustawodawczej, która posiada „demokratyczną legitymizację” ze względu na fakt, że jest wybierana bezpośrednio przez społeczeństwo. Jednakże, w przypadku sądownictwa legitymizacja pochodzi co do zasady z ram konstytucyjnych państwa (legitymizacja formalna)⁹² oraz z zaufania publicznego do sędziów i sądownictwa, które wymaga utrzymania legitymizacji przez sędziów i sądownictwo jako całość dzięki najwyższej jakości ich pracy zgodnej z wysokimi standardami etycznymi (legitymizacja funkcjonalna)⁹³. Ponadto sędziowie muszą być odpowiedzialni przed społeczeństwem (np. poprzez proces odwoławczy, publiczny charakter ich pracy oraz uzasadnienia sporządzane do wyroków i postępowania dyscyplinarne)⁹⁴.
66. W związku z tym, chociaż jej legitymizacja ma odmienny charakter, władza sądownicza jest równie legitymizowaną i niezbędną częścią demokratycznego państwa, jak pozostałe dwie władze⁹⁵, a także ponosi ona bezpośrednią odpowiedzialność przed społeczeństwem. W związku z tym większe zaangażowanie przedstawicieli władzy wykonawczej i parlamentu jako organu wybieranego bezpośrednio w proces wyboru sędziów nie jest warunkiem wstępnym zwiększenia legitymizacji sądownictwa oraz sędziów. Można jednak rozważyć dodatkowe środki lub mechanizmy odpowiedzialności w celu zwiększenia zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości i legitymizacji instytucji (zob. podsekcję 3.1.3 powyżej i pkt 79 poniżej). W każdym razie państwa powinny wzmacniać niezależność sądów, zapewniając sądowe, a nie parlamentarne procedury nadzorcze i dyscyplinarne związane z postępowaniem sędziów⁹⁶.
67. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu do Projektu Ustawy odniesiono się do przykładu Niemiec, gdzie sędziowie sądów federalnych są wybierani wspólnie przez właściwego ministra federalnego oraz komisję do spraw powoływania sędziów złożoną z

⁹² *Op. cit.*, przypis 21, pkt 44 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

⁹³ *Ibidem*, pkt 16–18.

⁹⁴ *Ibidem*, pkt 26–33.

⁹⁵ *Ibidem*, pkt 13.

⁹⁶ Zob. *op. cit.*, przypis 11, pkt 91 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”).

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

właściwych ministrów krajowych i członków wybieranych w równej liczbie przez Bundestag (zob. art. 95 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec)⁹⁷. Jednocześnie, jak odnotowano w EU Justice Scoreboard [„Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości”] z 2017 r., która zawiera pewną liczbę nowych wskaźników strukturalnej niezależności wymiaru sprawiedliwości w porównaniu z edycją z 2016 r., w poszczególnych niemieckich krajach związkowych obowiązują różne reguły⁹⁸. Ponadto w niemieckim systemie prawnym nie przewidziano stałej rady sądownictwa na szczeblu federalnym (zob. pkt 46 powyżej). Wreszcie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaznacza, że chociaż bezpośrednie powoływanie sędziów przez ciało pochodzące z wyborów może dawać sądownictwu pewną bezpośrednią podbudowę demokratyczną, takie metody wyboru należy ponownie rozważyć, jeżeli istnieje ryzyko, że w konsekwencji powołani sędziowie będą podlegać wpływom politycznym⁹⁹.

68. Jak podkreślono w EU Justice Scoreboard [„Unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości”] z 2017 r., w około połowie państw członkowskich UE (w Bułgarii, Danii, Grecji, Chorwacji, we Włoszech, na Cyprze, w Portugalii i Hiszpanii, we Francji, w Zjednoczonym Królestwie, Belgii, Rumunii, Słowacji, Czechach, Estonii i Węgrzech) władza wykonawcza i parlament mają niewielką swobodę lub nie mają żadnej swobody w powoływaniu sędziów¹⁰⁰, a bardzo często władza wykonawcza formalnie powołuje i/lub w praktyce stosuje się do wniosków organu powołującego sędziów (na przykład w Irlandii, w Grecji w odniesieniu do sędziów sądów administracyjnych, w Litwie, w Luksemburgu, w Słowacji)¹⁰¹.
69. W zaleceniach opracowanych na poziomie regionalnym podkreśla się, że nadmiernego wpływu interesów politycznych 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 sędziów¹⁰². Celem takich

⁹⁷ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://legislationline.org/documents/section/constitutions/country/28>>.

⁹⁸ Zob. EU Justice Scoreboard [„Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości”] z 2017 r., kwiecień 2017 r., s. 40, <http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43918>, gdzie stwierdza się, że w Niemczech „zachodzą znaczne różnice w postępowaniu na szczeblu krajów związkowych. W połowie z 16 krajów związkowych w rekrutacji biorą udział komisje ds. wyboru sędziów. W niektórych krajach związkowych sprawa ta pozostaje całkowicie w gestii krajowego Ministerstwa Sprawiedliwości, podczas gdy w innych krajach związkowych uprawnienia do decydowania o rekrutacji oraz (pierwszym) powołaniu przekazano prezesom wyższych sądów krajowych. Niektóre kraje związkowe przewidują przy tym obowiązkowy udział rady sędziów. W innych wymagane jest wspólne powołanie przez właściwego ministra i komitet pojednawczy w przypadku sprzeciwu rady sędziów. W niektórych krajach związkowych sędziowie są wybierani przez parlamenty krajowe i muszą zostać powołani przez krajową władzę wykonawczą”. Zob. także omówienie tych zasad i procedur w poszczególnych krajach związkowych: Northern Ireland Assembly [Zgromadzenie Irlandii Północnej], *Research Paper on Judicial Appointments in Germany and the United States* [„Opracowanie dotyczące powoływania sędziów w Niemczech i Stanach Zjednoczonych”], marzec 2012 r., <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>>.

⁹⁹ *Op. cit.*, przypis 21, pkt 19 i 33–35 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”).

¹⁰⁰ Zob. EU Justice Scoreboard [„Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości”] z 2017 r., s. 41, <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm>.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, 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 30, 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 sędziego z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerszą reprezentację władzy sądowniczej”; *op. cit.*, przypis 7, pkt 48 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[d]la utrzymania niezależności władzy sądowniczej konieczne jest mianowanie i awansowanie sędziów w sposób niezależny i nie przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą, lecz najlepiej przez Radę Sądownictwa”; oraz *op. cit.*, przypis 22, pkt 25 i 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”), gdzie stwierdza się: „rada sądownictwa powinna mieć

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

rozwiązaniem jest zapewnienie, aby sędziowie byli wybierani na podstawie zasług poszczególnych kandydatów, a nie w oparciu o względy polityczne¹⁰³. Ponadto jeżeli w ustawodawstwie przewidziano, że rząd i/lub władza ustawodawcza podejmuje 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”¹⁰⁴. Dowodzi to, że decydującą rolę w procedurach powoływania sędziów powinna odgrywać władza sądownicza.

70. W kontekście tych standardów w Projekcie Ustawy proponuje się procedurę, w której Pierwsze Zgromadzenie Krajowej Rady Sądownictwa – ciało złożone głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu z dziesięciu) lub Drugie Zgromadzenie, złożone wyłącznie z sędziów pełniących funkcję członków – może zawetować powołanie na sędziego kandydata, który został oceniony pozytywnie przez inne zgromadzenie. Potencjalny impas wywołany takim wetem można byłoby przełamać wyłącznie jednomyślnym głosowaniem piętnastu sędziów pełniących funkcję członków (którzy zostaliby wybrani przez władzę ustawodawczą zgodnie z przepisami Projektu Ustawy), wspartych dodatkowo głosami Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (nowy art. 31b). Chociaż ta procedura mogłaby pozwolić przełamać weto zgłoszone przez Pierwsze Zgromadzenie, wspomniany mechanizm zapobiegający impasowi nie miałby w praktyce zastosowania do weta zgłoszonego przez Drugie Zgromadzenie.
71. W przypadkach weta zgłoszonego przez Pierwsze Zgromadzenie, takie jednomyślne głosowanie mogłoby jednak w praktyce być trudne do osiągnięcia. W istocie wymóg jednomyślnego głosowania piętnastu sędziów członków Rady oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu dokonania wyboru mimo negatywnej decyzji Pierwszego Zgromadzenia powodowałby, że *de facto* tylko kwalifikowana większość więcej niż dwóch trzecich (68%) ogólnej liczby członków Rady mogłaby przełamać weto dziesięciu członków Pierwszego Zgromadzenia. Ponadto ta kwalifikowana większość wszystkich członków Rady nie wystarczałaby sama w sobie – musiałaby ona składać się dokładnie z osób wymienionych powyżej (piętnastu sędziów, jak również Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego), co oznacza także, że doprowadzenie do takiego jednomyślnego głosowania nie byłoby możliwe, gdyby jedna z tych siedemnastu członków Rady nie była obecna.
72. W praktyce zaproponowana struktura Krajowej Rady Sądownictwa dawałaby dziesięciu członkom Pierwszego Zgromadzenia znacząco większe uprawnienia niż piętnastu członkom Drugiego Zgromadzenia.
73. Dla porównania zgodnie z obecnymi zasadami głosowania i progami przyjmowania uchwał przez Krajową Radę Sądownictwa na posiedzeniu plenarnym wymagana jest większość bezwzględna, co oznacza głos (dowolnych) trzynastu członków, jeżeli obecni są wszyscy członkowie (zob. art. 21 ust. 1 i 2 Ustawy z 2011 r.). Oznacza to, że w obecnym systemie ośmiu członków rady reprezentujących władzę wykonawczą i

decydujący wpływ na powoływanie i awansowanie sędziów”, a także wskazuje się, że rady sądownictwa powinny być odizolowane od polityki.

¹⁰³ 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”).

¹⁰⁴ *Ibidem*, pkt 47 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

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

ustawodawczą dysponuje takimi samymi uprawnieniami, jak wszyscy inni członkowie Rady, a zatem nie są oni w stanie zablokować decyzji Rady. Nawet gdyby wszyscy oni głosowali jako blok, musieliby zyskać dodatkowo poparcie co najmniej pięciu sędziów, jeżeli obecni byłiby wszyscy członkowie Krajowej Rady Sądownictwa. Zatem nowa struktura zaproponowana w Projekcie Ustawy istotnie odwróciłaby równowagę między członkami Krajowej Rady Sądownictwa będącymi i niebędącymi sędziami. Weto Pierwszego Zgromadzenia mogłoby w takim przypadku zostać przełamane jedynie w opisany powyżej sposób, który jest tak złożony, że w praktyce trudno byłoby powołać jakiegokolwiek kandydata niezaakceptowanego przez Pierwsze Zgromadzenie.

74. Ponadto nowe podejście zaproponowane w Projekcie Ustawy mogłoby w związku z tym niepotrzebnie prowadzić do polaryzacji w procesie powoływania sędziów i potencjalnie poddawać sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa znacznej presji, ze szkodą dla wyboru opartego na zasługach i ogólnie skutecznego funkcjonowania Rady.
75. W obliczu powyższych kwestii nowe zasady nie byłyby zgodne z zaleceniami wypracowanymi na poziomie regionalnym, w których wskazuje się, że władza sądownicza powinna odgrywać decydującą rolę w procedurach powoływania sędziów (zob. pkt 69 powyżej).
76. Należy zauważyć, że w Projekcie Ustawy uchyla się również art. 35 Ustawy z 2011 r., w którym wymieniono szereg kryteriów dotyczących wyboru sędziów¹⁰⁵, bez wprowadzenia podobnych kryteriów wyboru w innym miejscu. W tym kontekście należy zaznaczyć, że w art. 55–64 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁰⁶ zawarto informacje dotyczące procedury wyboru i wskazano minimalne wymogi kwalifikacyjne dla osób powoływanych na stanowiska sędziowskie. Jednocześnie wspomniana ustawa nie wydaje się szczegółowo określać kryteriów, na podstawie których ma następować wybór sędziów. Ponadto w jej art. 60 stwierdza się również: „Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje kandydatury na stanowiska sędziów sądów powszechnych, w trybie określonym w odrębnej ustawie”, co przypuszczalnie odnosi się do Ustawy z 2011 r. Art. 35 Ustawy z 2011 r. (który jest uchylany) jest rozumiany jako mogący stanowić podstawę prawną odwoływania się przez kandydatów od decyzji o wyborze podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa.
77. Zgodnie z zaleceniami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym wybór sędziów powinien być oparty na obiektywnych, z góry ustalonych i wyraźnie określonych kryteriach¹⁰⁷ przy jednoczesnym zapewnieniu, aby skład władzy sądowniczej odzwierciedlał skład społeczeństwa jako całości¹⁰⁸ i był zrównoważony pod względem płci¹⁰⁹. Ponadto proces wyboru powinien być przejrzysty, a każda odmowa powołania

¹⁰⁵ W art. 35 ust. 2 Ustawy z 2011 r. stwierdza się: „[p]rzy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów”.

¹⁰⁶ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.legislationline.org/topics/country/10/topic/9>>.

¹⁰⁷ Zob. np. *op. cit.*, przypis 18, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 (2007)”; *op. cit.*, przypis 20, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); *op. cit.*, przypis 30, 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 7, pkt 5–51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

¹⁰⁸ *Ibidem*, pkt 24 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

¹⁰⁹ Zob. pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1: „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu do struktur władzy i podejmowania decyzji oraz pełnego udziału w nich”, w: Beijing Platform for Action [Pekińska Platforma Działania], rozdział I dokumentu „Report of the Fourth World Conference on Women” [„Sprawozdanie z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet”], Pekin, 4–15 września 1995 r. (nr A/CONF.177/20 i Dodatek 1), <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>>; OSCE Ministerial Council Decision 7/09 on Women’s Participation in Political and Public Life [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym”] z dnia 2 grudnia 2009 r., pkt 1,

sędzię powinna być uzasadniona. Odrzucony kandydat powinien mieć możliwość odwołania się od stosownej decyzji¹¹⁰. Dlatego też autorzy projektu powinni ponownie rozważyć, czy art. 35 Ustawy z 2011 r. należy usunąć, bądź zastąpić go przepisem określającym odpowiednie, obiektywne i jasno określone kryteria wyboru sędziów. Projekt Ustawy mógłby również zawierać odniesienie do odpowiednich przepisów, które dodatkowo określają te kryteria.

78. W świetle powyższego zaleca się ponowne rozważenie w całości brzmienia art. 1 pkt 9–14 Projektu Ustawy.
79. Ponadto, autorzy projektu mogliby rozważyć wdrożenie innych środków mających na celu zwiększenia skuteczności i przejrzystości procesów powoływania sędziów, a ogólniej prac Krajowej Rady Sądownictwa. Na przykład w Projekcie Ustawy lub w stosownym regulaminie Rady można byłoby wprowadzić nowe przepisy określające skład zespołu odpowiedzialnego za przygotowywanie spraw dotyczących powołań sędziów (art. 31 Ustawy z 2011 r.), z zastrzeżeniem, że połowę jego członków stanowiliby sędziowie (wybrani przez innych sędziów) zgodnie z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami (zob. pkt 69 powyżej). W regulaminie można byłoby ponadto wskazać, że wszyscy członkowie Rady muszą otrzymywać komunikaty lub mieć dostęp do całości dokumentacji uzupełniającej z odpowiednim wyprzedzeniem przed posiedzeniem plenarnym Rady, aby mogli podjąć świadomą decyzję. Ponadto w Projekcie Ustawy można byłoby zapewnić członkom Rady, którzy nie mogą uczestniczyć w jej posiedzeniach, możliwość przedstawienia stanowiska i/lub oddania głosu w określonej sprawie w formie pisemnej, bądź też ich uczestnictwo mogłoby mieć charakter zdalny z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). W Ustawie z 2011 r. można byłoby też wyraźnie umożliwić udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i mediów jako podmiotów monitorujących lub obserwatorów w niektórych posiedzeniach roboczych Krajowej Rady Sądownictwa, jak ma to miejsce w niektórych państwach uczestniczących OBWE, lub też obecność takich przedstawicieli w organach konsultacyjnych utworzonych pod auspicjami Krajowej Rady Sądownictwa w celu omawiania inicjatyw dotyczących reform sądownictwa i polityki w tym zakresie¹¹¹ (zob. też pkt 51 powyżej) W każdym przypadku środki te powinny zostać omówione z różnymi organami sądowniczymi i innymi zainteresowanymi stronami pracującymi nad reformą wymiaru sprawiedliwości w Polsce oraz podlegać efektywnym konsultacjom (zob. podsekcję 6.2 poniżej).

<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” na temat płci i zarządzania wymiarem sprawiedliwości).

¹¹⁰ Zob. *op. cit.*, przypis 20, pkt 48 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); *op. cit.*, przypis 30, pkt 23 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); *op. cit.*, przypis 7, pkt 50–51 i 91–93 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); oraz *op. cit.*, przypis 21, pkt 17–31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”).

¹¹¹ Zob. np. *ibidem*, pkt 10 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[p]ubliczny dostęp do obrad Rady Sądownictwa i publikacja jej decyzji muszą być zagwarantowane w prawie i w praktyce”; UNODC [Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności], *Criminal Justice Assessment Toolkit – The Independence, Impartiality and Integrity of the Judiciary* [„Zestaw narzędzi do oceny systemu sądownictwa karnego – niezależność, bezstronność i uczciwość władzy sądowniczej”] (2006), strona 11, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Independence_Impartiality_Integrity_of_Judiciary.pdf [link należy skopiować i wkleić do przeglądarki]. Zob. też OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Annotated Agenda and Consolidated Summary of the 2016 Human Dimension Seminar on Promoting Effective and Integral Justice Systems: How to Ensure the Independence and Quality of the Judiciary* [„Opatrzony adnotacjami porządek i podsumowanie Seminarium ds. Wymiaru Ludzkiego z 2016 r. poświęconego promowaniu skutecznych i integralnych systemów wymiaru sprawiedliwości: jak zapewnić niezależność i jakość sądownictwa”], 21–23 listopada 2016 r., http://www.osce.org/odihr/hds_2016. Na przykład w Gruzji i Mołdawii organizacje społeczeństwa obywatelskiego monitorują posiedzenia krajowej rady sądownictwa.

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

80. W art. 5 ust. 1 Projektu Ustawy przewiduje się, że mandat obecnych sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa wygaśnie po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy.
81. Przedterminowe wygaszenie mandatu sędziów należycie wybranych do organu konstytucyjnego, bez uzasadnionego powodu wychodzącego poza zmianę odpowiedniego ustawodawstwa, budzi obawy w odniesieniu do niezależności takiego organu, a w konsekwencji władzy sądowniczej jako całości.
82. W tym kontekście należy zauważyć, że w art. 14 Ustawy z 2011 r. zawarto zamknięty katalog okoliczności, w których możliwe jest przedterminowe wygaszenie mandatu członków Krajowej Rady Sądownictwa¹¹². Katalog ten nie obejmuje jednak zmian stosownego ustawodawstwa. Jak wspomniano w pkt 25, 27 i 37 powyżej, rady sądownictwa stanowią niezbędne gwarancje niezależności władzy sądowniczej, w związku z czym ich członkowie powinni mieć zagwarantowaną niezawisłość¹¹³, a ich konstytucyjnie chroniona kadencja nie powinna podlegać nadmiernej ingerencji ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej. W istocie, jak zauważyła Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, decyzje władzy wykonawczej lub ustawodawczej, które usuwają podstawowe gwarancje niezależności sądów, są niedopuszczalne¹¹⁴. Co do zasady usunięcie członka przed upływem jego mandatu powinno być możliwe tylko z przyczyn określonych we właściwych ustawach, a parlament powinien powstrzymać się od przyjmowania środków, które mają bezpośredni i natychmiastowy wpływ na skład Rady Sądownictwa¹¹⁵. Ogólnie rzecz biorąc, odnotowując fakt, że sędziowie pełniący funkcję członków Rady nie utracą statusu sędziego, przedterminowe wygaszenie mandatów sędziów pełniących funkcję członków rad sądownictwa powinno następować na podobnych zasadach i z zachowaniem podobnych gwarancji¹¹⁶. Zasady te obejmują określenie wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach¹¹⁷ w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka wpływu politycznego na przedterminowe składanie sędziów z urzędu. Oznacza to, że powołania sędziów pełniących funkcję członków powinny być ponownie rozpatrywane tylko wtedy, jeżeli

¹¹² Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy z 2011 r. przedterminowe wygaśnięcie mandatu jest możliwe w przypadku: (1) śmierci; (2) zrzeczenia się mandatu; (3) wygaśnięcia mandatu posła lub senatora; (4) powołania sędziego na inne stanowisko sędziowskie, z wyjątkiem powołania sędziego sądu rejonowego na stanowisko sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu garnizonowego na stanowisko sędziego wojskowego sądu okręgowego albo sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego; (5) wygaśnięcia albo rozwiązania stosunku służbowego sędziego; oraz (6) przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

¹¹³ Zob. np. *op. cit.*, przypis 7, pkt 36 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”).

¹¹⁴ *Op. cit.*, przypis 21, pkt 44 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

¹¹⁵ Zob. np. *ibidem*, pkt 43–45 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”); *op. cit.*, przypis 35, pkt 77 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca siedmiu poprawek do konstytucji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, dotyczących w szczególności Rady Sądownictwa”), oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia* [„Opinia w sprawie projektu zmian do ustawy organicznej w sprawie sądów powszechnych Gruzji”], nr CDL-AD(2013)007 z dnia 11 marca 2013 r., pkt 72–73, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e)>.

¹¹⁶ Zob. np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 19 on the Role of Court Presidents* [„Opinia nr 19 w sprawie roli prezesów sądów”], 10 listopada 2016 r., pkt 44–48, <[https://wcd.venice.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2016\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.venice.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2016)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

¹¹⁷ *Ibidem*.

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

- jednoznacznie ustalono naruszenie przepisów dyscyplinarnych lub przepisów prawa karnego przez poszczególnych sędziów zasiadających w Radzie, postępując zgodnie z odpowiednimi procedurami dyscyplinarnymi lub sądowymi¹¹⁸.
83. Ponadto, 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”¹¹⁹. 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 temu organowi dokończenia jego kadencji¹²⁰.
84. Ponadto art. 5 ust 1 Projektu Ustawy budzi także pewne obawy dotyczące indywidualnej sytuacji sędziów pełniących funkcję członków Rady. W podobnych przypadkach ETPC uznawał, że osoby sprawujące urząd/należące do kierownictwa sądów, a więc na stanowiskach podobnych charakterem do stanowisk sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, mają w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC prawo do sprawowania urzędu do chwili wygaśnięcia ich mandatów lub upływu ich kadencji¹²¹. 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 sądowniczą¹²². Jeżeli przyjęcie Projektu Ustawy doprowadzi do automatycznego wygaszenia mandatów sędziów pełniących funkcję członków Krajowej Rady Sądownictwa, co zapisano w art. 5 Projektu Ustawy, członkowie Ci mogą nie mieć możliwości indywidualnego zaskarżenia tego wygaszenia przed żadnym organem krajowym sprawującym władzę sądowniczą, jako że indywidualna skarga nie będzie traktowana jako ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, jak wymaga art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rozumie się również, że sędziowie członkowie Rady nie będą mieli możliwości zaskarżenia do sądów powszechnych, jako że jako członków Rady nie łączy ich stosunek pracy z Krajową Radą Sądownictwa. Artykuł 5 Projektu Ustawy naruszałby w związku z powyższym art. 6 ust. 1 EKPC.
85. W związku z powyższym **zaleca się usunięcie art. 5 ust. 1 z Projektu Ustawy, tak aby członkowie Krajowej Rady Sądownictwa mogli dokończyć swoją kadencję, tym bardziej, że nie wydaje się, aby istniały prawne lub inne istotne powody uzasadniające przedterminowe wygaszenie ich mandatów.**

¹¹⁸ *Op. cit.*, przypis 21, pkt 44 (Opinia nr 18 (2015) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

¹¹⁹ 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>>.

¹²⁰ *Ibidem*, pkt 60.

¹²¹ European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”] (wniosek nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 107–111, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>>.

¹²² *Ibidem*, pkt 120–122.

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

6. Inne uwagi

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

87. W art. 3 Projektu Ustawy (w wersji z lutego 2017 r.) wprowadzono także zmiany do art. 100 obowiązującej ustawy z 2002 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w odniesieniu do uposażenia sędziów w stanie spoczynku. W nowym paragrafie 2a art. 100 przewidywano zmniejszenie uposażenia z obecnej wysokości 75% do 50% wysokości wynagrodzenia dla sędziów przenoszonych w stan spoczynku na mocy art. 71 par. 1–2 ustawy z 2002 r. Dotyczy to przypadków, w których kolegium właściwego sądu złożyło wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku, gdyż z powodu choroby lub stanu zdrowia sędzia ten nie pełnił służby przez okres przekraczający rok, bądź gdy sędzia ten nie poddał się badaniu na żądanie takiego kolegium lub Ministra Sprawiedliwości (art. 71 par. 1–2 oraz art. 70 par. 2 ustawy z 2002 r.). W art. 5 ust. 2 Projektu Ustawy (w wersji z lutego 2017 r.) zamierzano wprowadzić podobne zmiany w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego. Te przepisy zostały usunięte z nowej wersji Projektu Ustawy z marca 2017 r.
88. Z zadowoleniem przyjmujemy usunięcie tych przepisów, gdyż wydawały się one być niezgodne z międzynarodowymi i regionalnymi standardami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej. Co do zasady w ustawodawstwie należy zawrzeć gwarancje utrzymania rozsądnego wynagrodzenia sędziów w przypadku choroby i przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku, a wynagrodzenie to powinno być jak najbardziej zbliżone do poziomu ich ostatniego wynagrodzenia jako sędziów bezpośrednio przed przejściem lub przeniesieniem w stan spoczynku¹²³. Odpowiedni poziom uposażenia w stanie spoczynku jest elementem zabezpieczeń gwarantujących niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów¹²⁴.

¹²³ Zob. np. *op. cit.*, przypis 20, pkt 54 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[p]owinno zapewnić się gwarancje otrzymania godnego wynagrodzenia w przypadku choroby, zwolnienia i urlopu macierzyńskiego, jak też renty w wysokości zbliżonej do wynagrodzenia pobieranego podczas pełnienia obowiązków”; *op. cit.*, przypis 29, pkt 6.3–6.4 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”); *op. cit.*, przypis 10, pkt 7 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”); *op. cit.*, przypis 22, pkt 44–51 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”). Zob. też *op. cit.*, przypis 21, pkt 61 i 73 pkt 8 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”).

¹²⁴ *Ibidem*, pkt 6.1–6.4 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie wyraźnie uznaje się kluczową rolę odpowiedniego wynagrodzenia jako środka ochrony „przed presją mającą na celu wpływanie na decyzje [sędziów] i ogólniej ich zachowanie”, a także znaczenie zagwarantowanej wysokości wynagrodzenia za czas choroby i odpowiedniego uposażenia w stanie spoczynku w tym zakresie.

6.2. Ocena skutków i podejście partycypacyjne

89. Autorzy projektu sporządzili uzasadnienie do Projektu Ustawy, w którym wymieniono pewną liczbę przyczyn uzasadniających wprowadzenie planowanej reformy¹²⁵, ale nie wspomniano o badaniach i ocenie skutków, na których są oparte są te ustalenia. Ze względu na potencjalne skutki Projektu Ustawy dla niezależności władzy sądowniczej niezbędna jest dogłębna ocena skutków regulacji, która powinna obejmować należytą analizę problemu z wykorzystaniem opartych na dowodach technik w celu określenia najbardziej efektywnego i skutecznego wariantu regulacyjnego (w tym także wariantu niewprowadzania regulacji)¹²⁶. Jeżeli nie dokonano jeszcze takiej oceny skutków, autorów projektu zachęca się do przeprowadzenia takiego gruntownego przeglądu w celu określenia istniejących problemów i odpowiedniego dostosowania proponowanych rozwiązań.
90. Wreszcie, jak rozumiemy, autorzy projektu podjęli wysiłki na rzecz przeprowadzenia konsultacji z różnymi organami władzy sądowniczej, również poniżej szczebla krajowego, które dotyczyły Projektu Ustawy i jego wcześniejszych wersji udostępnionych w maju 2016 r.¹²⁷. Jest to sytuacja pożądana i zgodna ze zobowiązaniami OBWE, w których wymaga się, aby ustawodawstwo było przyjmowane „w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę społeczeństwa – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)¹²⁸. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby z sędziami konsultowano się w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczącej ich ustawy bądź każdej proponowanej zmiany zasad ich wynagradzania bądź przysługujących im świadczeń społecznych, w tym uposażenia w stanie spoczynku, a także aby zapewniono uwzględnienie sędziów w procesie decyzyjnym w tych dziedzinach¹²⁹.
91. Należy jednak zauważyć, że autorzy ustawy przewidzieli dość krótkie terminy na przedłożenie informacji zwrotnych (dziesięć dni w maju 2016 r. oraz termin 31 stycznia 2017 r. w odniesieniu do projektu zakomunikowanego pismami z dnia 24 stycznia)¹³⁰. Ponadto nie jest jasne, w jakim stopniu uwagi/sugestie otrzymane podczas tych konsultacji zostały wzięte pod uwagę bądź nie¹³¹.
92. W każdym razie konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby miały one efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących projektowanego ustawodawstwa; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie¹³². Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez organy międzynarodowe i regionalne

¹²⁵ Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955>>.

¹²⁶ 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>>.

¹²⁷ Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955/>>.

¹²⁸ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

¹²⁹ *Op. cit.*, przypis 29, pkt 1.8 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”).

¹³⁰ Zob. <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955/>>.

¹³¹ Stan na dzień 5 maja 2017 r. – sekcja „Konsultacje społeczne” serwisu internetowego Rządowego Centrum Legislacji (<<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284955>>) nie zawiera opinii bądź uwag otrzymanych od organów/podmiotów, z którymi się konsultowano, ani sprawozdań podsumowujących taki wkład w konsultacje, a ogólna strona dotycząca Projektu Ustawy zawiera jedynie dwie Opinie lub odpowiedzi otrzymane od Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (PGSP).

¹³² 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

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

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/informacji¹³³. Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie oraz w trakcie całego procesu¹³⁴, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany przez odpowiednie ministerstwa, ale także wtedy, gdy jest on omawiany w parlamencie (np. przez organizację wysłuchań publicznych). Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić określenie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa¹³⁵. 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.

93. W świetle powyższego **polskiego ustawodawcę zachęca się do zapewnienia, aby Projekt Ustawy stał się przedmiotem dalszych powszechnych, szczegółowych i efektywnych konsultacji zgodnie z zasadami wskazanymi powyżej na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa.**

[KONIEC TEKSTU]

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>>.

¹³³ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Draft Law of Ukraine „On Public Consultations”* [„Opinia na temat projektu ukraińskiej ustawy o konsultacjach społecznych”] z 1 września 2016 r., pkt 40–41, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

¹³⁴ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* [„Wytuczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014), sekcja II, podsekcja dotycząca prawa do udziału w sprawach publicznych, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

¹³⁵ *Ibidem*.

ZAŁĄCZNIK:

Projekt z dnia 22 lutego 2017 r.

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

U S T A W A

z dnia 2017 r.

o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹³⁶

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

1) art. 10–12 otrzymują brzmienie:

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

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

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

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

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

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

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

2) uchyla się art. 13;

3) w art. 14:

a) w ust. 1 uchyla się pkt 4,

¹³⁶ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym.

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

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

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

4) art. 15 otrzymuje brzmienie:

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

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

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

6) w art. 17:

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

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

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

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

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

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

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

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

Art. 21c. 1. Zgromadzeniu Rady przewodniczy:

1) Przewodniczący Rady – jeżeli jest członkiem tego Zgromadzenia;

2) wiceprzewodniczący Rady – w pozostałych przypadkach.

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

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

2. Zgromadzenie Rady podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym. Na żądanie członka Zgromadzenia Rady głosowanie jest tajne.

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

3. Powtórzenie głosowania może nastąpić w przypadku naruszenia zasad postępowania, na podstawie uchwały Zgromadzenia Rady podjętej na wniosek członka Zgromadzenia Rady zgłoszony najpóźniej w terminie określonym do zgłaszania zastrzeżeń do protokołu posiedzenia.”;

8) art. 22 otrzymuje brzmienie:

„Art. 22. 1. Rada określa w regulaminie szczegółowy tryb swojego działania.

2. Pierwsze oraz Drugie Zgromadzenie Rady określają w regulaminach szczegółowy tryb swojego działania, z uwzględnieniem zastosowania systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim oraz asesorskim, o którym mowa w art. 57 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwanego dalej „systemem teleinformatycznym”.

3. Regulaminy Rady, Pierwszego oraz Drugiego Zgromadzenia Rady podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.”;

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

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

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

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

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

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

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

„1a. Pisma i inne dokumenty w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego albo asesora sądowego, a także uchwały podjęte w tych sprawach, doręcza się kandydatom za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Doręczenie uznaje się za skuteczne z chwilą zalogowania się kandydata do systemu teleinformatycznego lub po upływie 14 dni od dnia umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym.”;

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

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

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

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

13) uchyla się art. 34 i art. 35;

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

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

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

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

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

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

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

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

~~1) § 2 otrzymuje brzmienie:~~

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

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

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

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

~~3) § 3 otrzymuje brzmienie:~~

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

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

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

~~1) w art. 16 § 1:~~

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

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

~~b) 2) uchyla się pkt 4.~~

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

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

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

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

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

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

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

3. W terminie 21 dni od dnia obwieszczenia:

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

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

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