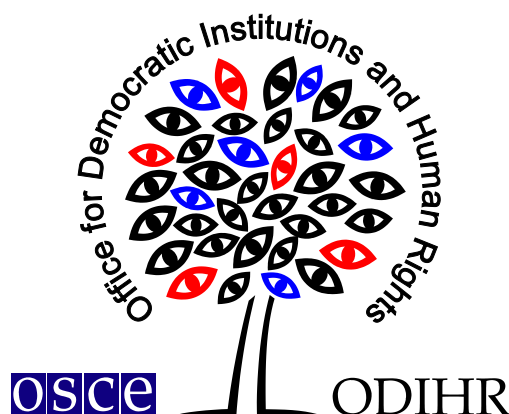


Warszawa, 14 stycznia 2020

Opinion-Nr.: JUD-POL/365/2019 [AIC]

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



PILNA PRZEJŚCIOWA OPINIA

W SPRAWIE USTAWY O ZMIANIE USTAWY O

USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH, USTAWY O

SĄDZIE NAJWYŻSZYM I NIEKTÓRYCH INNYCH

USTAW (Z DNIA 20 GRUDNIA 2019 R.)

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

W niniejszej opinii skorzystano z wkładu wniesionego przez: Marta Achler, LL.M., doktorantka, Wydział Prawa, Europejski Instytut Uniwersytecki; profesor Andras Sajo, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Budapeszcie oraz były sędzia i wiceprezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; oraz Jan van Zyl Smit, p.o. zastępcy dyrektora Centrum Praworządności Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego.

Opinia została on również poddana recenzji przez profesor Deirdre Curtin, Dyrektora Wydziału Prawa, Instytut Uniwersytetu Europejskiego; profesora Gábora Halmai, Wydział Prawa, Instytut Uniwersytetu Europejskiego; oraz José Igreję Matosa, przewodniczącego Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów i pierwszego wiceprzewodniczącego Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów, oraz profesora prawa europejskiego Laurenta Pecha, Szefa Wydziału Prawa i Polityki Uniwersytetu Middlesex w Londynie.

Opinia reprezentuje jedynie stanowisko Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i nie musi odzwierciedlać stanowiska ekspertów.

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

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

Wersja angielska Opinii stanowi jedyną oficjalną wersją dokumentu.

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE	3
II. ZAKRES OPINII	3
III. STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA.....	4
IV. ANALIZA I ZALECENIA.....	7
1. Odpowiednie normy międzynarodowe i zobowiązania OBWE.....	7
2. Krajowe ramy prawne dotyczące sądownictwa oraz kontekst.....	10
3. Uwagi ogólne	12
4. Ograniczenia w zakresie jurysdykcji lub kompetencji sądów i sędziów do orzekania w sprawie powoływania sędziów oraz innych spraw	13
4.1. Definicja „sędziego”	13
4.2. Wylączenie wszelkiej kontroli sądowej powołań.....	14
4.3. Szersze ograniczenia w zakresie kontroli sądowej.....	16
4.4. Kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego ...	18
5. Ograniczenia praw sędziów	19
5.1. Wolność wypowiedzi sędziów.....	19
5.2. Wolność zrzeszania się sędziów	23
6. Zmiana zasad dyscyplinarnych dotyczących sędziów	25
6.1. Zmiany w zakresie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej i kar.....	25
6.2. Zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego i procedury uchylecia immunitetu sędziowskiego.....	28
7. Ograniczenia dotyczące publicznego wyrażania opinii przez organy samorządu sędziowskiego sądów powszechnych i ich udziału w debacie publicznej	31
8. Uwagi dodatkowe.....	33
8.1. Nadmierna rola władzy wykonawczej w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.....	33
8.2. Zmiana zasad powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.....	34
9. Uwagi końcowe dotyczące procesu opracowywania i przyjmowania Ustawy.....	35

Załącznik: Ustawa o Zmianie Ustawy o Ustroju Sądów Powszechnych, Ustawy o Sądzie Najwyższym i Niektórych Innych Ustaw (z dnia 20 grudnia 2019 r.)

I. WPROWADZENIE

1. *W dniu 18 grudnia 2019 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) otrzymało od Rzecznika Praw Obywatelskich RP wnioszek dotyczący oceny projektu ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw w Polsce. ODIHR wyraził zgodę na sporządzenie opinii prawnej na temat tego dokumentu w celu oceny jego zgodności z zobowiązaniami OBWE w zakresie praw człowieka oraz międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności.*
2. *Pierwsze, drugie i trzecie czytanie w Sejmie na posiedzeniu plenarnym odbyło się w dniach 19 i 20 grudnia 2019 r., a przyjęta ustawa wraz ze zmianami (dalej jako „Ustawa”) została przesłana do Senatu w dniu 23 grudnia 2019 r. Zmiany te zostały wzięte pod uwagę w analizie prawnej zawartej w niniejszej opinii. Zgodnie z art. 121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Senat ma 30 dni na rozpatrzenie ustawy i przyjęcie jej lub odesłanie do Sejmu z poprawkami lub odrzucenie w całości.*
3. *Biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe związane z przygotowaniem tej opinii prawnej oraz fakt, iż Ustawa może zostać nowelizowana w najbliższych dniach, ODIHR postanowił przygotować Pilną Przejściową Opinię, która nie zawiera szczegółowej analizy wszystkich przepisów ustawy, lecz koncentruje się przede wszystkim na najbardziej niepokojących kwestiach dotyczących niezależności sądownictwa w Polsce. Po sporządzeniu niniejszej Pilnej Przejściowej Opinii może nastąpić publikacja opinii końcowej w sprawie zmienionej ustawy w późniejszym terminie.*
4. *Niniejsza Pilna Przejściowa Opinia powinna być odczytywana łącznie z poprzednimi opiniami prawnymi dotyczącymi niezawisłości sądownictwa w Polsce, które zostały opublikowane przez ODIHR w 2017 r.,¹ w szczególności, iż główne ustalenia i zalecenia w nich zawarte nie zostały zrealizowane, a proponowane zmiany mogą pogłębić obawy wynikające z poprzednich zmian.*
5. *Niniejsza Pilna Przejściowa Opinia została przygotowana w odpowiedzi na powyższy wniosek. ODIHR przeprowadził tę ocenę w ramach swojego mandatu, aby pomóc państwom uczestniczącym OBWE w realizacji ich zobowiązań w ramach OBWE.²*

II. ZAKRES OPINII

6. *Zakres niniejszej Pilnej Przejściowej Opinii obejmuje jedynie Ustawę przedłożoną do oceny i ze względu na pilny charakter Opinii skupia się przede wszystkim na najbardziej palących kwestiach związanych z niezawisłością sądownictwa w Polsce. Jako że niniejsza opinia prawna jest ograniczona, nie zawiera ona pełnej i kompleksowej oceny*

¹ Patrz ODIHR, *Opinia w sprawie niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej (stan na 26 września 2017 r.)*, 13 listopada 2017 r., w języku [angielskim](#) i [polskim](#); *Opinia w sprawie niektórych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej*, 30 sierpnia 2017 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#); oraz *Opinia końcowa w sprawie projektów zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 5 maja 2017 r., w języku [angielskim](#) i [polskim](#).

² Patrz w szczególności *OSCE Decision No. 7/08 Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [decyzja OBWE nr. 7/08 w sprawie dalszego wzmocnienia praworządności na obszarze OBWE] (2008), pkt 4, w którym Rada Ministrów „zachęca państwa uczestniczące, w stosownych przypadkach z pomocą odpowiednich struktur wykonawczych OBWE zgodnie z ich mandatem i w ramach istniejących zasobów, kontynuowania i zwiększania wysiłków na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzmocnienia praworządności [w kwestii] niezawisłości sądownictwa, skutecznego wymierzania sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu sądowego, dostępu do sądu, odpowiedzialności instytucji państwowych i urzędników, poszanowania praworządności w administracji publicznej, prawa do pomocy prawnej i poszanowania praw człowieka osób zatrzymanych [...]”.

każdego przepisu ustawy, ani też całości ram prawnych i instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie sądownictwa w Polsce.

7. Pilna Przejściowa Opinia porusza kluczowe kwestie i zawiera wskazówki dotyczące głównych obszarów budzących obawy. Wynikające z niej zalecenia oparte są na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i praktykach, jak również na odpowiednich zobowiązaniach OBWE w zakresie praw człowieka. W Pilnej Przejściowej Opinii podkreślono również, tam gdzie to stosowne, dobre praktyki innych państw OBWE w tym obszarze. W tym względzie ODIHR pragnie podkreślić, że do przykładów krajów wykorzystywanych przez autorów projektu jako możliwe punkty odniesienia należy podchodzić z ostrożnością, ponieważ stosowane tam rozwiązania niekoniecznie są do powielenia w innych krajach, stąd zawsze należy je rozpatrywać w świetle szerszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, jak również krajowego kontekstu prawnego i społecznego oraz kultury politycznej.
8. Ponadto zgodnie z Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet ³ (zwaną dalej "CEDAW") oraz planem działania OBWE na rzecz wspierania równości płci z 2004 r.⁴ a także zgodnie ze zobowiązaniami do włączenia perspektywy płci do działań, programów i projektów OBWE, analiza ma na celu uwzględnienie potencjalnie odmiennego wpływu Ustawy na kobiety i mężczyzn będących sędziami lub osoby niebędące prawnikami.
9. Pilna Przejściowa Opinia opiera się na nieoficjalnym tłumaczeniu na język angielski ustawy zleconym przez ODIHR, który jest załączony do niniejszego dokumentu jako załącznik. Mogą pojawić się błędy w tłumaczeniu. Opinia jest również dostępna w języku angielskim. Wersja angielska pozostaje jedyną oficjalną wersją Opinii.
10. W związku z powyższym, ODIHR pragnie nadmienić, iż niniejsza opinia nie wyklucza sformułowania dodatkowych pisemnych lub ustnych rekomendacji lub uwag, przez ODIHR na temat Ustawy ani innych odpowiednich aktów prawnych lub powiązanych z nimi przepisów regulujących sądownictwo w Polsce w przyszłości.

III. STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

11. Jakkolwiek uznaje się prawo każdego państwa do reformowania swojego systemu sądownictwa, to żaden proces reformy sądownictwa nie powinien podważać i /lub zagrażać niezależności sądownictwa. Winien być zgodny z normami konstytucyjnymi kraju, a także z wieloletnimi obowiązującymi międzynarodowymi standardami praworządności i praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE. Każda taka reforma musi też opierać się na odpowiedniej, kompleksowej ocenie skutków w celu określenia braków strukturalnych w istniejącym systemie sądownictwa oraz dokonania oceny wariantów legislacyjnych przed zaproponowaniem obszarów wymagających reformy, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego czasu na proces legislacyjny niezbędnego do dokonania właściwej oceny oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych i dyskusji z udziałem wszystkich stron (na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa). ODIHR z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Senat umożliwił szeroką i otwartą debatę na tematy Ustawy oraz, w stosownych przypadkach, konsultacje z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami i ekspertami.

³ Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (zwaną dalej "CEDAW"), przyjęta rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 34/180 w dniu 18 grudnia 1979 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała tę Konwencję w dniu 30 lipca 1980 r.

⁴ Patrz ust. 32 [OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality](#) [Planu działania OBWE na rzecz wspierania równości płci] przyjętego decyzją nr 14/04, MC.DEC/14/04 (2004).

12. Niektóre z przepisów poddanych analizie są zasadniczo niezgodne ze standardami międzynarodowymi i zobowiązaniami podjętymi w ramach OBWE w zakresie niezawisłości sądów. Szereg naruszeń tych standardów ma tak zasadnicze znaczenie, że mogą one podważyć nawet samą zasadność ustawy. Zatem całą ustawę należy poddać ponownej analizie i nie powinno się jej przyjąć w obecnym kształcie. Należy co najmniej odrzucić te z analizowanych przepisów, które naruszają standardy międzynarodowe, gdyż osłabiłyby one jeszcze bardziej niezawisłość sądownictwa, trójpodział władzy i rządu prawa w Polsce. Największe obawy wyrażone w opinii dotyczą artykułów, które wykluczają możliwość rewizji lub zakwestionowania statutu osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej na stanowisko sędziowskie lub jakiegokolwiek sądu, trybunału lub innego organu państwowego. Postanowienia te podważają podstawową funkcję sądu, polegającą na niezależnym i bezstronnym rozstrzygnięciu sporów. Ponadto ograniczają one swobodę stosowania norm prawa europejskiego i międzynarodowego, jeżeli i kiedy zachodzi taka konieczność, naruszając tym samym prawo międzynarodowe i europejskie. Nowelizacja i zaostrzenie dyscyplinarnego systemu prawnego jest również niezwykle problematyczne, ponieważ jego niejasne, nieprecyzyjne i szerokie sformułowania mogą być nadużywane w celu wywierania nadmiernej presji na sędziów podczas wykonywania przez nich funkcji sądowych. Nowe przepisy mogą również nadmiernie ograniczać prawo sędziów do wolności wypowiedzi, zwłaszcza gdy sędziowie biorą udział w debacie publicznej na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, reformy sądownictwa lub innych kwestii związanych z podziałem władzy i praworządnością w Polsce, z naruszeniem praw podstawowych chronionych na mocy międzynarodowego i europejskiego systemu praw człowieka. W związku z tym ODIHR stwierdza, że przepisy te naruszają normy międzynarodowe i są sprzeczne ze zobowiązaniami OBWE w zakresie niezawisłości sądownictwa, a zatem powinny zostać całkowicie uchylone. W tym kontekście należy również odnotować najnowsze ustalenia i zalecenia różnych międzynarodowych organów monitorujących przestrzeganie praw człowieka dotyczące reformy sądownictwa w Polsce.⁵
13. Ponadto rozszerzone prerogatywy przyznane władzy wykonawczej w odniesieniu do niektórych kluczowych aspektów wymierzania sprawiedliwości, takich jak dyscyplinowanie sędziów lub określanie regulaminu Najwyższego Sądu Administracyjnego, nie są zgodne z zasadami niezawisłości sądów i trójpodziału władzy, zatem ich wprowadzenie powinno zostać całościowo poddane ponownej analizie. Taka reforma jeszcze bardziej pogłębi ingerencję w niezawisłość sądownictwa, którą przyniosły już poprzednie zmiany dotyczące składu, uprawnień, administracji i funkcjonowania sądownictwa.
14. W świetle powyższych obserwacji, ODIHR zaleca, aby większość z poddanych ocenie przepisów została odrzucona:
 - A. usunięcie przepisów uniemożliwiających sędziom lub sądom kwestionowanie uprawnień organów państwowych, w tym kontrolę ważności mianowania sędziów (art. 1 ust. 19, art. 2 ust. 6, art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 lit. b) ustawy) oraz przepisów

⁵ Zob. m.in.: Rada Europy (KE), Komisarz Praw Człowieka, [List do Marszałka Senatu RP](#), 9 stycznia 2020 r.; Zgromadzenie Parlamentarne KE (PACE), Komisja ds. honorowania obowiązków i zobowiązań państw członkowskich Rady Europy, [Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland](#) [Raport o funkcjonowaniu instytucji demokratycznych w Polsce] Doc. 15025, 6 stycznia 2020 r.; Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO), [Second Addendum to the Second Compliance Report on the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors](#) [Drugie Uzupelnienie do drugiego sprawozdania na temat zgodności dotyczącego czwartej rundy oceniającej w sprawie zapobiegania korupcji w odniesieniu do członków Parlamentu, sędziów i prokuratorów] 6 grudnia 2019 r., Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, [Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland](#) [Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ds. niezależności sędziów i prawników z jego misji w Polsce] (23-27 października 2017 r.), 5 kwietnia 2018; [Third Cycle Report of the Working Group on the Universal Periodic Review \(UPR\) for Poland](#) [Sprawozdanie z trzeciego cyklu prac grupy roboczej ds. powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka dla Polski] A/HRC/36/14, 18 lipca 2017 r., zalecenia 120. 84 do 120.101

nakładających w takich przypadkach odpowiedzialność dyscyplinarną na sędziów (art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3); [akapit 41]

- B. zapewnienie, że żadne z postanowień Ustawy (lub istniejących ram prawnych dotyczących sądownictwa) nie powinno być sformułowane lub interpretowane w sposób wykluczający lub ograniczający swobodę uznania polskich sądów każdej instancji w zakresie zwracania się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli uznają to za konieczne; [akapit 48]
- C. usunięcie przepisu dotyczącego wyłącznej kompetencji Nadzwyczajnej Izby Kontroli Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących kwestionowania nominacji sędziów lub uprawnień sądów lub innych organów; [akapit 52]
- D. skreślenie art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3 Ustawy, które wprowadzają nową podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w przypadku "działalności publicznej niezgodnej z zasadami niezawisłości i bezstronności sędziów" oraz zapewnienie, że wszelkie ograniczenia swobody wypowiedzi sędziów muszą być zgodne z zasadami pewności prawnej, konieczności i proporcjonalności, zgodnie z art. 10 EKPC i art. 19 MPPOiP, zachowując rozsądną równowagę między wolnością wypowiedzi sędziów a potrzebą postrzegania ich jako niezależnych i bezstronnych w wykonywaniu swoich obowiązków oraz precyzując, że oświadczenia mające stanowić część debaty publicznej w sprawach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, reformy sądownictwa lub innych kwestii związanych z podziałem władzy i praworządnością nie mogą prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej; [akapit 61]
- E. usunięcie przepisów dotyczących obowiązkowego ujawniania członkostwa sędziów w stowarzyszeniach oraz uczynienia tej informacji publiczną; [akapit 66]
- F. odstąpienie od wprowadzenia nowych istotnych podstaw dyscyplinarnych w art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3 Ustawy, ponieważ stanowią one poważne zagrożenie dla niezawisłości sądów; [akapit 76]
- G. ponowne rozważenie dotkliwości sankcji dyscyplinarnych nakładanych na sędziów; [akapity 59, 60, 75 i 77]
- H. usunięcie wszystkich przepisów dotyczących Nadzwyczajnych Przedstawicieli Dyscyplinarnych Prezydenta Rzeczypospolitej i ich szczególnej roli w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziom sądów administracyjnych; [akapit 79 oraz 82]
- I. odstąpienie od powierzenia odpowiedzialności za uchylenie immunitetu sędziowskiego Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; [akapit 84]
- J. usunięcie ograniczeń zakresu tematów merytorycznych nałożonych na obrady samorządowych organów sądowych, przewidzianych w art. 1 ust. 2 Ustawy; [akapit 91]
- K. usunięcie projektu art. 37h.6 ustawy o ustroju sądów powszechnych (zgodnie z art. 1 ust. 17 Ustawy), który stanowi, że odmowa przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej stanowi niedopełnienie przez prezesa sądu apelacyjnego jego obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych, ponieważ stanowi to podstawę do odwołania prezesa sądu apelacyjnego; [akapit 92] oraz
- L. skreślenie art. 4 ust. 7 Ustawy, który pozwala Prezydentowi RP określić regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego. [akapit 94]

Dodatkowe zalecenia, zaznaczone pogrubioną czcionką, zostały zawarte w tekście opinii.

IV. ANALIZA I ZALECENIA

1. Odpowiednie normy międzynarodowe i zobowiązania OBWE

15. Niezawisłość sądownictwa jest podstawową zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa i stanowi integralną część podstawowej demokratycznej zasady podziału władzy.⁶ Zasada niezawisłości sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka.⁷ Niezależność ta oznacza, że zarówno sądownictwo jako instytucja, jak i poszczególni sędziowie muszą być w stanie wykonywać swoje obowiązki zawodowe nie będąc pod wpływem władzy wykonawczej lub ustawodawczej, czy innych podmiotów zewnętrznych oraz pod groźbą arbitralnych postępowań dyscyplinarnych. Niezawisłość sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania publicznego i wiarygodności systemu wymiaru sprawiedliwości w ogóle, tak aby wszyscy byli traktowani równo wobec prawa i postrzegani jako traktowani jednakowo, oraz aby nikt nie stał ponad prawem. Zaufanie publiczne do sądów jako niezależnych od wpływów politycznych jest niezbędnym elementem praworządnego i demokratycznego społeczeństwa.
16. Na szczeblu międzynarodowym od dawna uznaje się, że osoby występujące w sprawach karnych i cywilnych mają prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez „niezależny i bezstronny trybunał”, zgodnie z art. 14 *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych*⁸ (zwanego dalej "MPPOiP"). Stosunki instytucjonalne i mechanizmy wymagane do ustanowienia i utrzymania niezawisłości sądownictwa są przedmiotem [UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#) [*Podstawowych Zasad ONZ dotyczących Niezawisłości Sądownictwa*](1985),⁹ które następnie zostały rozwinięte w [Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [*Zasadach Postępowania Sądowiczego z Bangalore*] (2002).¹⁰ Międzynarodowe rozumienie praktycznych wymogów niezależności sądów jest nadal kształtowane przez prace organów

⁶ 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 niezawisłości i bezstronności sądownictwa, jurorów i asesorów oraz niezawisłości prawników] A/HRC/29/L.11, z dnia 30 czerwca 2015 r., w której podkreślono „znaczenie zapewnienia rozliczalności, przejrzystości i etyki zawodowej w sądownictwie jako istotnego elementu niezawisłości sądów i koncepcji nierozzerwalnie związanej z praworządnością, gdy jest ona realizowana zgodnie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezawisłości sądownictwa oraz innymi odpowiednimi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Jak stwierdzono w [Dokumencie Kopenhaskim OBWE z 1990 r.](#), „rządy prawa nie oznaczają jedynie formalnej legalności, która zapewnia prawidłowość i spójność w osiąganiu i egzekwowaniu porządku demokratycznego, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji najwyższej wartości osobowości ludzkiej i gwarantowaną przez instytucje zapewniające ramy dla jej pełnego wyrazu” (par 2).

⁷ Zob. n.p., [OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems](#) [Decyzja Rady Ministrów OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych] 6 grudnia 2005.

⁸ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ (zwany dalej "MPPOiP"), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych 18 marca 1977 r.

⁹ [UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#). [Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezawisłości sądownictwa] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r.

¹⁰ [Bangalore Principles of Judicial Conduct](#). [Zasady postępowania sądowego z Bangalore] przyjęte przez Grupę Sądowiczą ds. Wzmocnienia Integracji Sądowej, która jest niezależną, autonomiczną, nienastawioną na zysk i dobrowolną jednostką składającą się z szefów sądownictwa lub wyższych rangą sędziów z różnych krajów, zmienione podczas spotkania okrągłego stołu szefów sądownictwa w Hadze (25-26 listopada 2002 r.) i zatwierdzone przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ w rezolucji 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r. Zob. również [Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [Środki skutecznego wprowadzania w życie zasad postępowania sądowego z Bangaluru] (2010), prepared by the Judicial przygotowane przez Grupę ds. wzmocnienia etyki sędziowskiej (dalej: "[Bangalore Implementation Measures](#)" [Środki wykonawcze z Bangalore]).

międzynarodowych, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ i specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników. W [Komentarzu Ogólnym nr 32 dotyczącym art. 14 MPPoiP](#), Komitet Praw Człowieka ONZ¹¹ wyraźnie stwierdził, że państwa powinny zapewnić „faktyczną niezawisłość sądownictwa od wpływów politycznych ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej” oraz „podjąć szczególne środki gwarantujące niezawisłość sądownictwa, chroniące sędziów przed wszelkimi formami wpływów politycznych w procesie decyzyjnym poprzez konstytucję lub przyjęcie ustaw oraz ustanawiając jasne procedury i obiektywne kryteria mianowania, wynagradzania, kadencji, awansu, zawieszania i odwoływania członków wymiaru sprawiedliwości oraz sankcji dyscyplinarnych wobec nich podejmowanych”.¹²

17. Polskę, jako członka Rady Europy, obowiązuje również *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*¹³ zwana dalej "EKPC"), a w szczególności jej art. 6, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy prawa”. W celu ustalenia, czy dany organ można uznać za „niezależny” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej "ETPC") rozważa różne elementy, między innymi sposób mianowania jego członków i długość jego kadencji, istnienie gwarancji przeciwko naciskom zewnętrznym (w tym przeciwko bezpośredniej lub pośredniej ingerencji władzy wykonawczej) oraz czy dany organ *sprawia wrażenie niezależnego*. W tym względzie ETPCz podkreślił znaczenie „wejrzenie poza zewnętrzne znamiona”¹⁴ w celu ustalenia, czy istnieje realne ryzyko, że inne ośrodki władzy mogą wywierać nadmierny wpływ podważający niezawisłość sądownictwa.¹⁵
18. Komitet Ministrów Rady Europy sformułował również ważne i podstawowe zasady niezawisłości sądów w swoim *Zaleceniu CM/Rec(2010)12 w sprawie sędziów: Niezależność, skuteczność i obowiązki*,¹⁶ w którym m.in. wyraźnie stwierdzono, że „organ podejmujący decyzje w sprawie wyboru i kariery zawodowej sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej” (ust. 46) oraz że „pewność kadencji i nieusuwalność są kluczowymi elementami niezależności sędziów” (ust. 49). W obecnej opinii znajdzie się również odniesienie do opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE)¹⁷ organu doradczego Rady Europy w kwestiach związanych z

¹¹ Zob. zwłaszcza CCPR, [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 dotyczący art. 14 MPPoiP: Prawo do równości przed sądami i trybunałami oraz do sprawiedliwego procesu sądowego] 23 sierpnia 2007 r., par 19.

¹² 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 dotyczący artykułu 14 MPPoiP: Prawo do równości przed sądami i trybunałami oraz do sprawiedliwego procesu sądowego], 23 sierpnia 2007 r., par 19

¹³ Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej "EKPC"), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie dnia 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r

¹⁴ Zob. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) [Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal](#) [GC] (Skarga. 55391/13, 57728/13 and 74041/13, wyrok 6 listopada 2018), par 144; [Campbell and Fell v. the United Kingdom](#) (Skarga. 7819/77, 7878/77, wyrok 28 czerwca 1984), par 78; and [Incal v. Turkey](#) [GC] (Application no. 22678/93, judgment of 9 June 1998), par 71, where the ECtHR held that “[n]awet wizerunek może mieć pewien stopień wagi ponieważ w rachubę wchodzi zaufanie które powinien wzbudzać sąd w społeczeństwie demokratycznym a ponad wszystko w oskarżonym w procesie karnym (...)”. Zob. [Olujić v. Croatia](#) (skarga 22330/05, wyrok 5 maja 2009), akapit 38; oraz [Oleksandr Volkov v. Ukraine](#) (Skarga. 21722/11, wyrok 25 maja 2013), akapit 103.

¹⁵ ETPCz, [Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland](#) [Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii] (skarga nr 26374/18, wyrok z dnia 12 marca 2019 r. - nieprawomocny), par. 103

¹⁶ Rada Europy, [Recommendation CM/Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities](#) [zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: Niezależność, skuteczność i obowiązki], 17 listopada 2010 r.

¹⁷ Dostępna pod adresem <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_en.asp>, w szczególności CCJE, [Opinion no. 3 \(2002\) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality](#) [Opinia nr 3 (2002) w sprawie Zasad i Reguł dotyczących etyki zawodowej sędziów, w szczególności Etyki, Niezgodnego Zachowania i Bezstronności] 19 listopada 2002. Zob. także CCJE, [Opinion no. 1 \(2001\) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges](#) [Opinia nr 1 (2001) w sprawie norm dotyczących niezawisłości sądów i nieusuwalności sędziów] 23 listopada 2001; [Magna Carta of Judges](#), [Magna Carta Sędziów] 17 listopada 2010, par 13; and [Opinion no. 18 \(2015\) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy](#),

niezawisłością, bezstronnością i kompetencjami sędziów, a także do opinii i sprawozdań Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwanej dalej „Komisją Wenecką”).¹⁸

19. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE) Polska jest również związana traktatami UE i zobowiązana do przestrzegania wspólnych wartości, na których opiera się UE, w tym praworządności, zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).¹⁹ Art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, który jest wiążący dla Polski, odzwierciedla wymogi EKPC dotyczące sprawiedliwego procesu w odniesieniu do „*niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy prawa*”. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że „gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, dotyczących w szczególności składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, które w odczuciu podmiotów prawa pozwolą wykluczyć powstanie jakiegokolwiek uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów.”.²⁰ Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2, państwa członkowskie mają zapewnić środki prawne wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej osób fizycznych w dziedzinach objętych prawem UE. W tym względzie TSUE orzekł, że „wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawa”.²¹
20. Aby przeciwdziałać zagrożeniom dla bezpieczeństwa i zapobiegać konfliktom, które mogą wynikać z praktyk niezgodnych ze standardami praworządności, państwa uczestniczące OBWE uznały, że *„rozwój społeczeństw opartych na pluralistycznej demokracji i praworządności jest niezbędnym warunkiem trwałego porządku pokoju, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i współpracy w Europie”* (Dokument Moskiewski, 1991). Polska, jako państwo uczestniczące OBWE, posiada zobowiązała się również do zapewnienia *„niezawisłości sędziów i bezstronnego funkcjonowania publicznej służby sądowej”* jako jednego z elementów wymiaru sprawiedliwości (*Dokument Kopenhaski 1990*).²² W *Dokumencie Moskiewskim 1991*,²³ państwa uczestniczące zobowiązały się ponadto do *„poszanowania międzynarodowych standardów odnoszących się do niezawisłości sędziów [...] i bezstronnego funkcjonowania publicznej służby sądowej”* oraz do *„zapewnienia, że niezawisłość sądownictwa jest zagwarantowana i zapisana w konstytucji lub prawie kraju oraz jest respektowana w praktyce”*. Ponadto w *Decyzji nr*

[Opinia nr 18 (2015) w sprawie pozycji sądownictwa i jego powiązań z innymi kompetencjami państwowymi w nowoczesnej demokracji] 16 października 2015.

¹⁸ W szczególności: Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Sprawozdanie w sprawie mianowania sędziów*(2007), CDL-AD(2007)028-e, 22 czerwca 2007; *Sprawozdanie w sprawie niezawisłości systemu sądowego - część I: niezawisłość sędziów* (2010), CDL-AD(2010)004, 16 marca 2010; oraz *Rule of Law Checklist*, [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”] CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016.

¹⁹ Zob. skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r., <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>>. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi: *„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne dla Państw Członkowskich w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”*. Zob. także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 42.

²⁰ Zob. n.p., TSUE, *H. & D. v Refugee Applications Commissioner* [H. & D. przeciwko Refugee Applications Commissioner], sprawa C-175/11, 31 stycznia 2013 r., pkt 97.

²¹ Zob. TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 58.

²² CSCE/OSCE, *Dokument Kopenhaski 1990*, ust. 5 i 5.12.

²³ CSCE/OSCE, *Dokument Moskiewski 1991*ocument, ust. 19.1 i 19.2.

7/08 w sprawie dalszego wzmocnienia praworządności na obszarze OBWE (2008) Rada Ministerialna OBWE wezwała państwa uczestniczące OBWE do „przestrzegania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego oraz zobowiązań podjętych w ramach OBWE dotyczących praworządności zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym, w tym we wszystkich aspektach ich ustawodawstwa, administracji i sądownictwa”²⁴, co stanowi kluczowy element wzmocnienia praworządności na obszarze OBWE. Dalsze i bardziej szczegółowe wytyczne zawarte są w [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [„Zaleceniach Kijowskich ODIHR w sprawie niezawisłości sądów w Europie Wschodniej, na Kaukazie Południowym i w Azji Środkowej”] (2010) (Zalecenia Kijowskie ODIHR).²⁵ Chociaż zalecenia te zostały sformułowane w celu podjęcia inicjatyw reformatorskich w określonym regionie geograficznym w tamtym czasie, ich zasady przewodnie mogą być analogicznie stosowane do administracji sądowej każdego z państw uczestniczących OBWE.

21. Wreszcie, zalecenia tu przedstawione będą także, w stosownych przypadkach, zawierać odniesienia do innych specjalistycznych dokumentów o charakterze niewiążącym, opracowanych na różnych forach międzynarodowych i regionalnych, jako że zawierają one użyteczne i bardziej praktyczne wskazówki oraz przykłady dobrych praktyk wspomagających gwarancję niezależności sądownictwa.²⁶

2. Krajowe ramy prawne dotyczące sądownictwa oraz kontekst

22. Art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „*Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.*” Jeśli chodzi o sądownictwo, Konstytucja stanowi, że „*sądy i trybunały są władzą odrębną niezależną od innych władz*” (art. 173) oraz że „*wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.*” (art. 175). Art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi ponadto, że „*sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*”. Konstytucja stanowi również, że Sąd Najwyższy jest uprawniony do sprawowania nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie wydawania orzeczeń i innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach (art. 183).
23. Art. 176 ust. 2 Konstytucji stanowi, że strukturę organizacyjną i właściwość sądów oraz ich tryb działania określa ustawa. Zasady dotyczące struktury organizacyjnej, statusu,

²⁴ OBWE, [Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area](#) [Decyzja Rady Ministrów nr 7/08 w sprawie dalszego wzmocnienia praworządności na obszarze OBWE] (Helsinki, 4-5 grudnia 2008).

²⁵ [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia](#) [Zalecenia ODIHR Kijów w sprawie niezawisłości sądów w Europie Wschodniej, na Kaukazie Południowym i w Azji Środkowej] (2010) zostały opracowane przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR i Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Minerva Research Group on Judicial Independence.

²⁶ Należą do nich między innymi: sprawozdania specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników (dostępne pod adresem <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>>); sprawozdania specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników (dostępne pod adresem <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>>), szczególnie [2019 Report on the exercise of the rights to freedom of expression, association and peaceful assembly by judges and prosecutors](#). [Raport z 2019 roku w sprawie korzystania przez sędziów i prokuratorów z prawa do wolności słowa, zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń] A/HRC/41/48, 29 kwietnia 2019; [Universal Charter of the Judge](#) [Powszechna Karta Sędziego] (1999, ostatnio zaktualizowana w 2017), przyjęta przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów; oraz opinie ODIHR (dostępne na stronie <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/topic/9>>) i Komisji Weneckiej (dostępne na stronie <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=27&year=all>>) dotyczące kwestii związanych z niezawisłością sądownictwa. Do innych przydatnych dokumentów opracowanych na szczeblu europejskim należą również [European Charter on the Statute for Judges](#) [Europejska Karta Praw Sędziów] (Strasbourg, 8-10 lipca 1998), przyjęta przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, DAJ/DOC (98)23; [Magna Carta of Judges](#) [Magna Carta Sędziów], 17 listopada 2010; raporty i inne dokumenty Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), dostępne na stronie <<https://www.ency.eu/https://www.ency.eu/>>, see zob. np. 2013 „[Sofia Declaration on Judicial Independence and Accountability](#)” [Deklaracja Sofijska nt. Niezależności i odpowiedzialności Sędziów].

praw i obowiązków sędziów różnych sądów oraz ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także postępowania przed poszczególnymi sądami są określone w różnych ustawach, które w ostatnich latach były wielokrotnie nowelizowane i są ponownie zmieniane Ustawą, w tym w *ustawie o ustroju sądów powszechnych* (2001, ostatnio nowelizowanej w 2019 r.)²⁷ *ustawie o Sądzie Najwyższym* (2017, ostatnio nowelizowanej w 2019 r.)²⁸ *ustawie o organizacji sądów wojskowych* (1997, ostatnio nowelizowanej w 2019 r.), *ustawie o organizacji sądów administracyjnych* (2002, ostatnio nowelizowanej w 2019 r.)²⁹ oraz *ustawie o prokuraturze* (2016, ostatnio nowelizowanej w 2019 r.)

24. Ustawa została wprowadzona do polskiego parlamentu w dniu 12 grudnia 2019 r. z inicjatywy posłów,³⁰ co oznacza, że nie musi podlegać formalnemu wymogowi konsultacji publicznych, i ma na celu nowelizację wyżej wymienionych ustaw o sądownictwie. Preambuła Ustawy odnosi się do potrzeby zapewnienia „*skutecznych procedur, które nie pozwalają na nieuzasadnione podważanie statusu sędziego przez jakikolwiek organ władzy wykonawczej, ustawodawczej lub sądowniczej, lub przez jakąkolwiek osobę, instytucję, w tym innych sędziów*” w celu ostatecznego zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa i stabilności orzeczeń wydawanych przez sądy. W związku z powyższym, proponowana ustawa wydaje się być odpowiedzią na niedawne orzeczenie Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 2019 r.³¹ w którym stwierdzono, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) nie jest organem bezstronnym, niezależnym od władz ustawodawczych i wykonawczych oraz że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a zatem nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego.³² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia oparty był na wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ("TSUE") w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 wydanym w dniu 19 listopada 2019 r.³³ W orzeczeniu tym TSUE odpowiedział na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Sąd Najwyższy we wrześniu i październiku 2018 r., stwierdzając, że w odniesieniu do statusu Krajowej Rady Sądownictwa i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego ocena niezależności tych instytucji należy do Sądu Najwyższego w świetle kryteriów określonych przez TSUE.
25. Proponowane zmiany muszą być rozumiane w tym szerszym kontekście. Sugerują one, że pomimo wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., mianowanie sędziów przez Prezydenta Republiki nie może być kwestionowane przed sądem ani uprawnienia sądów lub trybunałów złożonych z takich sędziów. Tym samym uprawnienia sądów oraz trybunałów, w których skład wchodzi tacy sędziowie nie może być kwestionowany, niezależnie od tego czy proces przez który tacy sędziowie zostali wybrani lub jednostki sądowe do których zostali wybrani zostały ustanowione zgodnie z zasadą niezależności ustanowioną w międzynarodowych oraz regionalnych standardach oraz zgodnie z polskim prawem konstytucyjnym oraz ustawami. Podważanie tego faktu przez sędziów lub składy sędziowskie prowadziłyby do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

²⁷ Zobacz <<https://www.legislationline.org/documents/id/22640>> (wersja angielska).

²⁸ Dostępny pod adresem <<https://www.legislationline.org/documents/id/22639>> (wersja angielska). Ustawa ta była nowelizowana ośmiokrotnie od 2018 roku, po nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.

²⁹ Dostępny pod adresem <<https://www.legislationline.org/documents/id/22641>> (wersja angielska).

³⁰ Sejm, Dok nr 69, z 12 grudnia 2019 roku.

³¹ Patrz orzeczenie Sądu Najwyższego sygn. III PO 7/18, dostępne pod adresem <<http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20po%207-18-2.pdf>> .

³² ibid.

³³ TSUE [GC], *A. K. and Others v. Sąd Najwyższy* [A.K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu], sprawy połączone C-585/18, C-624/18 and C-625/18, 19 listopada 2019.

3. Uwagi ogólne

26. Treść preambuły i uzasadnienia do Ustawy³⁴ sugeruje, że Ustawa jest przynajmniej częściowo reakcją na orzeczenie TSUE z 19 listopada 2019 r. i następnie orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie niezależności nowych i zrestrukturyzowanych instytucji polskiego systemu sądownictwa.
27. Po pierwsze, należy podkreślić, że władza wykonawcza i ustawodawcza powinna zachować powściągliwość wobec sądownictwa. Oznacza to, że powinny one uznawać i szanować prawowitą konstytucyjną funkcję sądownictwa, polegającą na orzekaniu we wszystkich sporach prawnych oraz interpretowaniu i stosowaniu prawa, co ma zasadnicze znaczenie dla dobrobytu nowoczesnego demokratycznego państwa prawa, podobnie jak funkcje władzy ustawodawczej i wykonawczej.³⁵ Obowiązek zapewnienia przez państwo procesu przez „niezawisły i bezstronny trybunał” zgodnie z art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oznacza również obowiązek każdego organu państwowego, w tym ustawodawcy, do przestrzegania i stosowania się do wyroków i orzeczeń sądów, nawet jeśli się z nimi nie zgadzają.³⁶ Co do zasady, z wyjątkiem decyzji o amnestii, ułaskawieniu lub podobnych środkach, władza wykonawcza i ustawodawcza nie może podejmować decyzji unieważniających decyzje sądowe.³⁷ Poszanowanie przez władze państwowe autorytetu sądów jest niezbędnym warunkiem zaufania publicznego do sądów i, szerzej, do państwa prawa. Wymaga to nie tylko konstytucyjnych lub prawnych gwarancji niezawisłości sądów, ale również skutecznego włączenia tych gwarancji do codziennych postaw i praktyk administracyjnych.³⁸
28. Należy podkreślić, że polskie sądy są jednocześnie „sądami krajowymi i unijnymi” i mają obowiązek wdrażać prawo Unii Europejskiej, a co za tym idzie, uchylać wszelkie przepisy prawa krajowego sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.³⁹ Jako sądy Unii Europejskiej, władze krajowe są ściśle zobowiązane do zapewnienia niezawisłości sądów na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE w celu utrzymania poszanowania praworządności w porządku prawnym Unii. W tym względzie art. 9 polskiej Konstytucji ponadto stanowi, iż Polska musi przestrzegać prawa międzynarodowego, zaś artykuł 91 ust. 1 i 2 Konstytucji odnoszą się do bezpośredniego stosowania i nadrzędności ratyfikowanych umów międzynarodowych.
29. Ingerencja w sposób materialny, rozstrzygająca *de facto* o wyniku przeszłych i przyszłych postępowań sądowych poprzez nieuzasadnienie roszczeń, może być naruszeniem zasady praworządności i zasady rozdziału władzy, jak podkreśla ETPCz,⁴⁰

³⁴ Dostępne pod adresem <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69>>.

³⁵ Zob. op. cit. przypis 17, pkt 39 i 43 (CCJE *Opinion no. 18 (2015)* [Opinia CCJE nr 18 (2015)].).

³⁶ Zob. ETPCz, *Agrokompleks v. Ukraine* [Agrokompleks przeciwko Ukrainie] (skarga nr 23465/03, wyrok z dnia 6 października 2011 r.), par. 136. Zob. ETPCz, *Zielinski and Pradal and Gonzalez and Others v. France* [Zielinski i Pradal i Gonzalez i inni przeciwko Francji] [GC] (skargi nr 24846/94 i 34165/96 do 34173/96, wyrok z dnia 28 października 1999 r.), par. 57.

³⁷ Zob. np. op. cit. przypis 16, ust. 17 (2010 CoE *Recommendation CM/Rec(2010)12*) [Zalecenie Rady Europy z 2010 r. CM/Rec(2010)12]

³⁸ Zob. ETPCz, *Agrokompleks v. Ukraine* [Agrokompleks przeciwko Ukrainie] (skarga nr 23465/03, wyrok z dnia 6 października 2011 r.), par. 136.

³⁹ TSUE, sprawa C-409/06, *Winner Wetten GmbH*, pkt 55, która brzmi następująco: "Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każdy sąd krajowy, rozpatrujący sprawę w ramach swojej właściwości, ma, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek, zgodnie z zasadą współpracy określoną w art. 10 WE, w pełni stosować bezpośrednio stosowane prawo Unii i chronić prawa, które Unia przyznaje jednostkom, nie stosując żadnych przepisów prawa krajowego, które mogą być sprzeczne, niezależnie od tego, czy mają one charakter poprzedzający lub następczy w stosunku do rządów prawa Unii (zob. w tym względzie w szczególności Simmenthal, pkt 16 i 21 oraz Factortame, pkt 19)". Zob. także np. sprawy TSUE [GC], *A. K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu*, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 166; TSUE [GC], *Melki and Abdeli*, sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, 22 czerwca 2010 r., pkt 57; oraz TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 June 2019, pars 54- 58.

⁴⁰ Zob. np. ETPCz., *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece* [Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis przeciwko Grecji] (skarga nr 13427/87, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r.); oraz Zielinski i Pradal i Gonzalez i inni (skargi nr 24846/94 i 34165/96 do 34173/96, wyrok z dnia 28 października 1999 r.). Zob. także, *Agrokompleks v. Ukraine* [Agrokompleks przeciwko Ukrainie] (pozew nr 23465/03, wyrok z dnia 6 października 2011 r.), par. 131.

a także jest sprzeczna ze zobowiązaniami państwa wynikającymi z TUE i TFUE (zob. także podrozdział 4.3 poniżej).

30. Na koniec, warto również podkreślić, że przyjmowanie w ciągu ostatnich kilku⁴¹ lat nowych aktów prawnych i licznych zmian w różnych ustawach dotyczących sądownictwa, w pośpiechu, jedno po drugim i bez odpowiednich konsultacji jest niezgodne z zasadą pewności prawa, która zakłada pewną stabilność i spójność działań ustawodawczych i wykonawczych⁴² (zob. również Podsekcja 9 *infra* dotycząca dodatkowych uwag na temat procesu legislacyjnego). Rzeczywiście, szybko zmieniające się ustawodawstwo może być sprzeczne z zasadą pewności prawnej⁴³ i należy unikać zbyt wielu zmian w krótkim czasie, przynajmniej w obszarze wymiaru sprawiedliwości⁴⁴.
31. Powyższe rozważania powinny być wzięte pod uwagę w kontekście ustawy.

4. Ograniczenia w zakresie jurysdykcji lub kompetencji sądów i sędziów do orzekania w sprawie powoływania sędziów oraz innych spraw

4.1. Definicja „sędziego”

32. Art. 1 ust. 20 ustawy, dotyczący sądów powszechnych, ustanawia sędziów jako tych, którzy zostali „powołani” na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i złożyli przed nim przysięgę, usuwając tym samym wszelkie odniesienia do powołania przez „KRS”. Podobne przepisy zostały wprowadzone w odniesieniu do innych sądów objętych ustawą⁴⁵. Zamierzonym skutkiem tych przepisów wydaje się być to, iż w przypadku osoby powołanej przez Prezydenta na stanowisko sędziego i złożenia przez nią przysięgi, osoba ta uzyskuje wówczas status sędziego w sensie rozstrzygającym i niepodważalnym prawnie, nawet w przypadku istnienia wątpliwości co do legalności procesu wyboru, który doprowadził do powołania. Może to oznaczać, że po powołaniu przez Prezydenta powołanie nie może być kwestionowane, nawet w przypadku sędziego, który nie spełniałby kryteriów prawnych, które są narzucone przez prawo na KRS przy wyborze osób na sędziów.
33. Warto powtórzyć obawy ODIHR dotyczące nowych zasad wyboru sędziów na członków KRS, szczególnie co do rzeczywistej i postrzeganej niezależności Rady⁴⁶.
34. Ponadto, zgodnie z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami, wybór sędziów powinien opierać się na przesłankach merytorycznych, zgodnie z obiektywnymi, wcześniej ustalonymi i jasno określonymi kryteriami⁴⁷, mającymi na celu ocenę

⁴¹ Op. cit. przypis 16, ust. 17 (2010 CoE [Recommendation CM/Rec\(2010\)12](#) [Zalecenie Rady Europy z 2010 r. CM/Rec(2010)12]). Zgodnie z publikacją w Dzienniku Urzędowym, z dniem 14 stycznia 2020 r. Ustawa o organizacji sądów powszechnych (2001 r., ostatnio zmieniona w 2019 r.) była zmieniana szesnastokrotnie w 2018 i 2019 r.; Ustawa o Sądzie Najwyższym (2017 r., ostatnio zmieniona w 2019 r.) była zmieniana osiem razy od czasu jej przyjęcia w 2017 r.; Ustawa o organizacji sądów wojskowych (1997, ostatnio zmieniona w 2019 r.) była zmieniana czterokrotnie w 2018 i 2019 r.; Ustawa o organizacji sądów administracyjnych (2002, ostatnio zmieniona w 2019 r.) była zmieniana czterokrotnie w 2018 i 2019 r.; Ustawa o prokuraturze (2016, ostatnio zmieniona w 2019 r.) była zmieniana pięciokrotnie w 2018 i 2019 r.

⁴² Zob. op. cit. przypis 18, pkt 60 (Lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności w 2016 r.).

⁴³ Op. cit. przypis 17, ust. 3 ([Opinia CCJE nr 18 \(2015\)](#)).

⁴⁴ *ibid.* par 45 ([Opinia CCJE nr 18 \(2015\)](#)).

⁴⁵ Zob. art. 2 ust. 6 ustawy, zmieniający art. 29 ustawy o Sądzie Najwyższym; art. 3 ust. 1 ustawy, zmieniający art. 23 ustawy o ustroju sądów wojskowych; oraz art. 4 ust. 1 ustawy, zmieniający art. 5 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych.

⁴⁶ Zob. op. cit. przypis 1, pkt 143 (opinia ODIHR z listopada 2017 r.). Co ciekawe, 17 stycznia 2018 r. KRS został zawieszony w członkostwie w Europejskiej Sieci Rady Sądownictwa (ENCJ) ze względu na brak faktycznej i postrzeganej niezależności (zob. <https://www.ency.eu/node/495>).

⁴⁷ Zob. np. op. cit. przypis 11, pkt 19 (2007 UNHRC [General Comment no. 32](#) [Komentarz Ogólny UNHRC z 2007 r. nr 32]); op. cit. przypis 16, pkt 44 (2010 CoE [Recommendation CM/Rec\(2010\)12](#) [Zalecenie Rady Europy z 2010 r. CM/Rec(2010)12]); op. cit. przypis 25, pkt 21 (2010 ODIHR [Kyiv Recommendations](#) [Zalecenia Kijowskie ODIHR z 2010 r.]); op. cit. przypis 26 pkt 2.1.

zdolności, uczciwości i doświadczenia kandydatów⁴⁸. Niezależnie od wątpliwego statusu i braku niezawisłości nowo powołanej KRS, co zostało ustalone w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., przy wyborze sędziów powinien istnieć zestaw takich kryteriów, a nie jedyny wymóg mianowania przez Prezydenta. Taka zmiana wyklucza możliwość naprawienia błędów i ewentualnej nieodpowiedniości w procedurze mianowania i może nawet dać władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią kontrolę nad sterowaniem procesem powoływania i mianowania sędziów bez konieczności spełnienia jakichkolwiek kryteriów, omijając konstytucyjną rolę KRS, bez zapewnienia otwartości i przejrzystości procesu powoływania i wyboru sędziów. **W związku z tym zaleca się aby przepisy art. 1 ust. 20, art. 2 ust. 6, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy zostały usunięte w całości.**

4.2. Wyłączenie wszelkiej kontroli sądowej powołań

35. Wydaje się, że ustawa uniemożliwia sądom orzekanie w sprawie szerszej kategorii działań państwa, w tym m.in. w sprawie ważności nominacji sędziowskich, bez względu na odpowiednie wymogi określone w Konstytucji RP, normach unijnych i/lub regionalnych czy międzynarodowych, które mogły zostać naruszone. W szczególności, wprowadzone przepisy uniemożliwią sądom powszechnym, Sądowi Najwyższemu, sądom wojskowym i administracyjnym lub ich organom kontrolę „*uprawnień sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwa oraz organów ścigania i kontroli*” oraz określanie lub ocenę zgodności powołania sędziego i uprawnienia do sprawowania funkcji sędziego.⁴⁹ Ponadto, ustawa wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów administracyjnych oraz sędziów sądów wojskowych w przypadku podjęcia „*3) działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub konstytucyjny mandat organu Rzeczypospolitej Polskiej*” (art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8, art. 3 ust. 3 oraz art. 4 ust. 11 ustawy w związku z art. 29 ustawy o organizacji sądów administracyjnych). Podobny przepis wprowadzający odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów wprowadza się za „*czyny, które kwestionują istnienie urzędowego mandatu prokuratora lub sędziego albo skuteczność powołania prokuratora lub sędziego, lub też konstytucyjny mandat organu Rzeczypospolitej Polskiej*” (art. 6 ust. 3).
36. Proponowany przepis de facto ograniczyłby zakres funkcji orzeczniczych sędziów, uniemożliwiając im orzekanie o niezawisłości lub bezstronności trybunału, podczas gdy jest to kluczowy element prawa do rzetelnego procesu sądowego zagwarantowanego w art. 6 EKPC i art. 14 MPPOiP. Przepis ten jest również sprzeczny z wynikającym z prawa UE obowiązkiem zagwarantowania przez Polskę uprawnień sądów do kierowania spraw do TSUE, jeśli i kiedy kwestia statusu sędziego jest związana z wykładnią i/lub wymogami Traktatów.⁵⁰
37. Zasada niezawisłości sądów oznacza, że każdy poszczególny sędzia w ramach wykonywania swojej funkcji orzekającej i podejmowania decyzji jest niezależny i bezstronny oraz zdolny do działania bez żadnych ograniczeń, niewłaściwego wpływu,

i 2.2. (1998 [European Charter](#) [Karta Europejska z 1998 r]); CCJE, [Opinion no. 10 \(2007\) on the Council for the Judiciary at the Service of Society](#) [Opinia nr 10 (2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa,] pkt. 50-51.

⁴⁸ Op. cit. przepis 9, zasada 13 (1985 [UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#) [Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezawisłości sądownictwa z 1985 r.]); oraz op. cit. przypis 17, pkt. 17 i 29 (CCJE [opinia CCJE nr 1 \(2001\)](#)).

⁴⁹ Zob. art. 1 ust. 19 ustawy, dodający art. 42a do ustawy o organizacji sądów powszechnych; art. 2 ust. 6 ustawy, zmieniający art. 29 ustawy o sądzie najwyższym; art. 3 ust. 2 ustawy, dodający art. 23a do ustawy o ustroju sądów wojskowych; art. 4 ust. 1 ustawy, zmieniający art. 5 ustawy o organizacji sądów administracyjnych.

⁵⁰ Zob. np. TSUE, [Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej](#), C-619/18, 24 czerwca 2019, pkt 45 i 55-56.

nacisku, groźby lub ingerencji, bezpośredniej lub pośredniej, ze strony jakiegokolwiek władzy⁵¹. W tym względzie szczególnie problematyczny jest fakt, iż ustawodawca wyraźnie przewiduje, że art. 55 ust. 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych stosuje się również do spraw rozpoczętych lub zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Po pierwsze, przepis ten zakłada kontrolę i równowagę niektórych rodzajów działań państwa, uniemożliwiając w ten sposób ich kontrolowanie, po drugie zaś, fakt, że ustawodawca może wywierać bezpośredni wpływ na wynik spraw zakończonych, toczących się i przyszłych, stanowi naruszenie indywidualnej niezawisłości sędziów. Co do zasady, sędziowie powinni mieć nieograniczoną swobodę decydowania o sprawach w sposób bezstronny, zgodnie z prawem i własną interpretacją faktów⁵² a ocena, czy dany sędzia lub trybunał jest niezawisły czy bezstronny, powinna być częścią tych funkcji. Stosunki instytucjonalne pomiędzy sądownictwem a innymi gałęziami władzy „nie mogą kolidować ze swobodą sądownictwa w orzekaniu w poszczególnych sporach oraz w przestrzeganiu prawa i wartości konstytucyjnych”⁵³. Rzeczony przepis pozwala innym władzom na „ingerowanie w sprawy bezpośrednio i ściśle związane z funkcją sądowniczą”, co w *Komentarzu UNODC na temat zasad z Bangalore* określa się jako naruszenie minimalnego warunku instytucjonalnej niezależności sądownictwa.⁵⁴ Interwencja ustawodawcy w omawianej sytuacji jest sprzeczna z tą zasadą.

38. Co więcej, przepis tego rodzaju może sprawiać wrażenie, że ustawodawca może w pewnych okolicznościach obalać wyroki sądowe, implikując tym samym rodzaj hierarchicznej relacji między tymi dwoma uprawnieniami. Aby spełnić wymogi niezależności sądów i rozdziału władzy, dany sąd musi jednak i być i być postrzeganym jako niezależny od władzy wykonawczej i prawodawcy na wszystkich etapach postępowania.⁵⁵
39. Ponadto, możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu w związku z wykonywaniem przez niego podstawowych funkcji orzeczniczych, w tym oceny niezależności lub bezstronności innych sędziów, powieła zagrożenie dla indywidualnej niezależności sędziego. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów nigdy nie powinna mieć zastosowania w przypadkach, gdy po prostu wypełniają oni swoją demokratyczną rolę (zob. podsekcja 6 *infra*). Co do zasady, władza ustawodawcza powinna chronić immunitet funkcyjny w odniesieniu do czynności wykonywanych przez sędziów w ramach wykonywania przez nich funkcji sądowniczych. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby sędziowie mogli angażować się we właściwe wykonywanie swoich funkcji bez naruszania ich niezależności z obawy przed wszczęciem postępowania karnego, cywilnego lub dyscyplinarnego, w tym przez organy państwowe.⁵⁶ Należy podkreślić, że wykładnia prawa, ocena faktów lub wążenie dowodów dokonywane przez sędziów w celu rozstrzygnięcia spraw nie powinny

⁵¹ Op. cit. przypis 16, ust. 44 (2010 CoE *Recommendation CM/Rec(2010)12* [Zalecenie Rady Europy z 2010 r. CM/Rec(2010)12]). Zob. również CJEU, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, 27 lutego 2018, sprawa C-64/16, pkt 44, w której Trybunał orzekł, że „pojęcie niezależności zakłada w szczególności, że dany organ wykonuje swoje funkcje sądownicze w sposób całkowicie autonomiczny, nie podlegając żadnym ograniczeniom hierarchicznym ani nie będąc podporządkowanym żadnemu innemu organowi i nie podejmując poleceń ani instrukcji z żadnego źródła, a tym samym jest chroniony przed zewnętrznymi interwencjami lub naciskami, które mogłyby wpłynąć na niezależny osąd jego członków i wpłynąć na ich decyzje”.

⁵² *ibid.* ust. 5 (2010 CoE *Recommendation CM/Rec(2010)12* [Zalecenie Rady Europy z 2010 r. CM/Rec(2010)12]);

⁵³ UNODC, *Komentarz do Bangalore Principles of Judicial Conduct* (September 2007), pkt. 26 (c).

⁵⁴ UNODC, *Komentarz do Bangalore Principles of Judicial Conduct* (September 2007), pkt. 26. Zob. także ODIHR, *Opinia w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym RP (stan na 26 września 2017 r.)*, 13 listopada 2017 r., par. 86.

⁵⁵ ETPCz, *Öcalan v. Turkey* [GC] (skarga nr 46221/99, wyrok z dnia 12 maja 2005 r.), pkt 114.

⁵⁶ Zob. ODIHR-Komisja Wenecka, *Joint Opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic* [Wspólna Opinia w sprawie projektu zmian do ram prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgiskiej] (CDL-AD(2014)018), pkt 37. Zob. także, ETPCz *Ernst v. Belgium* [Ernst przeciwko Belgii] (skarga nr 33400/96, wyrok z dnia 15 października 2003 r.), pkt 85, stwierdzający, że pozew o przedawnienie przeciwko sędziom w celu zapewnienia ich niezależności spełniał wymóg rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a realizowanym celem. Zob. również np. Komisja Wenecka, *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Criminal Liability of Judges*, CDL-AD(2017)002, pkt. 49.

prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej,⁵⁷ z wyjątkiem przypadków złej woli i rażącego niedbalstwa lub gdy istnieje wyraźny i spójny wzorzec błędnych osądów, który wskazuje na wyraźny brak profesjonalizmu.⁵⁸ Oznacza to również, że sędziowie nie powinni być odwoływani ze stanowiska z innych powodów, na przykład z powodu domniemych błędów w stosowaniu prawa lub dlatego, że ich decyzje zostały uznane za stanowiące naruszenie prawa, lub też, w stosownych przypadkach, zostały uchylone w wyniku odwołania lub kontroli przez wyższy organ sądowy.⁵⁹

40. Wreszcie, jeżeli powołanie sędziów musi być zgodne z określonymi wymogami prawnymi, konieczne jest, aby wymogi te były nadzorowane przez sądy na podstawie jasno określonej procedury i kryteriów, bowiem kluczowym wymogiem praworządności jest to aby organy publiczne działały na podstawie prawa właściwego i zgodnie z nim oraz by istniał mechanizm zapewniający poszanowanie zarówno prawa procesowego, jak i materialnego.⁶⁰
41. W świetle powyższego **należy usunąć w całości przepisy uniemożliwiające sędziom lub sądom kwestionowanie uprawnień organów państwowych, w tym kontrolę ważności powoływania sędziów** (art. 1 ust. 19, art. 2 ust. 6, art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 lit. b) ustawy), **a także przepisy nakładające w takich przypadkach odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów** (art. 1 ust. 32, art. 2 ust. 8 i art. 3 ust. 3).

4.3. Szersze ograniczenia w zakresie kontroli sądowej

42. Szerokie ograniczenie, jakie Ustawa stara się nałożyć na sądy „*kwestionujące władzę*” organów państwa, narusza podstawowe zasady państwa prawa i rozdziału władzy, w tym jako kluczową zasadę „*nadrzędności prawa*”.⁶¹ Gwarancje praworządności w demokratycznym państwie zasadniczo wymagają, aby decyzje władzy wykonawczej były przedmiotem kontroli sądowej.⁶²
43. Jeżeli sądom zakazuje się lub zniechęca się je do ustalania, czy dany organ państwowy działał w ramach swoich uprawnień w danej sytuacji, wówczas organom państwa de facto stwarza się możliwość samodzielnego decydowania o tym, jakie są granice ich uprawnień, co byłoby antytetyczne dla państwa prawa. Środki Implementacyjne z Bangalore [[Bangalore Implementation Measures](#)] dobrze uchwyciły problem, stwierdzając, że „*sądownictwo jest właściwe, bezpośrednio lub w drodze kontroli, we wszystkich sprawach o charakterze sądowym i że żaden inny organ poza sądem nie*

⁵⁷ Zob. np. Komisja Wenecka, [Amicus Curiae for the Constitutional Court of Albania on the Law on the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors \(the Vetting Law\)](#) [Amicus Curiae dla Trybunału Konstytucyjnego Albanii w sprawie ustawy o przejściowej ponownej ocenie sędziów i prokuratorów (ustawa lustracyjna)], CDL-AD(2016)036, CDL-AD(2016)036, 12 grudnia 2016 r., pkt 35. Zob. również op. cit. przypis 25, pkt 25 (2010 ODIHR [Kyiv Recommendations](#) [Zalecenia ODIHR Kijów z 2010 r.]); w którym stwierdza się, że „*postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom powinno dotyczyć domniemych przypadków uchybień zawodowych, które są rażące i niewybaczalne, a także kompromitują sądownictwo*”. *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów nie obejmuje treści ich orzeczeń lub wyroków, w tym różnic w interpretacji prawnej między sądami; lub przykładów błędów sądowych; lub krytyki sądów*”.

⁵⁸ Zob. op. cit. przypis 16, pkt 66 (2010 CoE [Recommendation CM/Rec\(2010\)12](#) [Zalecenie Rady Europy CM/Rec(2010)12 z 2010 r.]); oraz np. pkt 35 (2016 Venice Commission’s [Amicus Curiae for the Constitutional Court of Albania on the Vetting Law](#) [Amicus Curiae Komisji Weneckiej z 2016 r. dla Trybunału Konstytucyjnego Albanii w sprawie ustawy lustracyjnej]).

⁵⁹ Zob. ODIHR, [Opinion on the Law on the Selection, Performance Evaluation and Career of Judges of Moldova](#) [Opinia w sprawie ustawy o wyborze, ocenie wyników i karierze zawodowej sędziów moldawskich] 13 czerwca 2014, pkt 25. Zob. także [2009 Report of the UN SRIIL 2009 Report of the UN SRIIL](#) [Sprawozdanie UN SRIIL z 2009 r.] A/HRC/11/41, 24 marca 2009, pkt 58; Komitet Praw Człowieka ONZ, [CCPR/CO/75/VNMCCPR/CO/75/VNM](#), par 10; CCPR/CO/71/UZB, pkt. 14; i op. cit. przypis 25, pkt 25 (2010 ODIHR [Kyiv Recommendations](#) [Zalecenia ODIHR Kijów z 2010 r.]);

⁶⁰ Zob. np. op. cit. przypis 18, ust. 45 i 66 (Lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności w 2016 r.). Znane są przykłady sądów w demokracjach konstytucyjnych weryfikujących decyzje dotyczące ważności nominacji sędziowskich i zgodności z procedurami naboru, nawet na najwyższym szczeblu: zob. np. ustawa o kanadyjskim Sądzie Najwyższym w sprawie odniesienia do ustawy o Sądzie Najwyższym, ss 5 i 6 (2014 SCC 21), określająca, czy osoba mianowana przez premiera do Sądu Najwyższego kwalifikowała się do objęcia stanowiska na podstawie swojej praktyki prawniczej w prowincji Quebec.

⁶¹ Zob. np. op. cit. przypis 18, pkt 44-45 (Lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności w 2016 r.).

⁶² *ibid.*, par 44.

*może decydować rozstrzygająco o swojej własnej jurysdykcji i kompetencji, określonej przez prawo.*⁶³

44. Uniemożliwienie sądom wymienionym w Ustawie kwestionowania uprawnień organów państwowych uniemożliwia im również wypełnianie obowiązku uchylania przepisów krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio stosowanym prawem UE, co jest ugruntowanym i podstawowym obowiązkiem państw członkowskich UE, który TSUE potwierdził odpowiadając na pytania prejudycjalne polskiego Sądu Najwyższego w sprawach AK przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa; CP & DO przeciwko Sądowi Najwyższemu (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), omówionych powyżej.
45. Wątpliwość dotycząca tego przepisu łączy się także z innymi przepisami określającymi właściwość sądów, których dotyczy ustawa. Na przykład ustawa o organizacji sądów administracyjnych stanowi, że sądy te pełnią funkcję „rozstrzygania sporów dotyczących właściwości i jurysdykcji między organami samorządu terytorialnego, komisjami odwoławczymi samorządu terytorialnego oraz między tymi organami a organami administracji rządowej”.⁶⁴ Trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób sądy administracyjne mogą skutecznie wykonywać swoją jurysdykcję, jeśli są ograniczone do kwestionowania uprawnień organów państwowych w sposób określony w Ustawie.
46. Ponadto odpowiednie przepisy są zbyt niejasno sformułowane, co powoduje nadmierne ryzyko naruszenia zasady przewidywalności, która jest kluczowym aspektem pewności prawna⁶⁵ w praworządnym państwie.⁶⁶ Niejasne sformułowanie zwiększa prawdopodobieństwo, że sędziowie, przewidując szerokie, a nie wąskie zastosowanie nowych podstaw dyscyplinarnych dla sankcji dyscyplinarnych (zob. podsekcja 6.1. poniżej) oraz potencjalne nadużycia postępowania dyscyplinarnego, co mogło mieć miejsce w przeszłości,⁶⁷ będą doświadczać faktycznej presji, która może wpływać na ich decyzje.
47. Przepisy te mogą być również interpretowane jako ograniczające możliwość skierowania przez każdego sędziego lub sąd wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do TSUE z prośbą o wskazówki dotyczące wykładni prawa UE w odniesieniu do niezawisłości lub bezstronności danego trybunału. Ograniczenie możliwości zwracania się sądów krajowych do TSUE jest samo w sobie naruszeniem prawa UE, w szczególności art. 267 TUE. Jak wyraźnie stwierdzono w orzecznictwie TSUE, „sądy krajowe mają jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału o wykładnię przepisów prawa Unii [...] [oraz] [a] przepis prawa krajowego nie może stanąć na przeszkodzie – w zależności od przypadku – skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia.”⁶⁸ TSUE stwierdza ponadto, że „, gdy rozpatrujący sprawę sąd krajowy uzna, że w ramach rozpatrywanej sprawy powstaje pytanie dotyczące wykładni lub ważności prawa Unii, ma on możliwość lub, w zależności od przypadku, obowiązek zwrócenia się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a rzeczony uprawnienie, względnie obowiązek nie mogą napotykać na przeszkodę w postaci krajowych norm wynikających z przepisów prawnych, czy też z orzecznictwa.”⁶⁹ Przepisy prawa krajowego nie mogą uniemożliwiać żadnemu sądowi krajowemu, w tym sądowi ostatniej instancji, zwrócenia się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie

⁶³ Zob. także [Bangalore Implementation Measures](#) [Środki wykonawcze z Bangaloru], pkt. 10.1(e).

⁶⁴ Artykuł 1 ust. 1 ustawy o ustroju sądów administracyjnych. Podczas gdy główny nacisk położony jest na samorządy lokalne, odniesienie na końcu zdania do „organów administracji rządowej” jest potencjalnie bardzo szerokie.

⁶⁵ Zob. np. op. cit. przypis 18, pkt 58-59 (Lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności w 2016 r.).

⁶⁶ Zob. np. op. cit. przypis 18, pkt 58-59 (Lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności w 2016 r.).

⁶⁷ Zob. np. wzmianka o nadużywaniu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów w Polsce, w op. cit. przypis 2 (Raport Komitetu Monitorującego PACE 2020 [Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland](#) [Raport na temat funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce]).

⁶⁸ TSUE [GC], [Puligienica Facility Esco SpA \(PFE\)](#), sprawa C-689/13, 5 kwietnia 2016 r., pkt 32.

⁶⁹ ibid. par 34.

prejudycjalnym.⁷⁰ Co więcej, sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm. Oznacza to, że sąd krajowy ma obowiązek, w razie konieczności, pominąć sprzeczne przepisy ustawodawstwa krajowego, nawet jeśli zostały one przyjęte później. Czyniąc to, sąd nie musi zwracać się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwać na usunięcie wspomnianych przepisów.⁷¹

48. Co więcej, art. 267 TFUE zawiera obowiązek skierowania do Trybunału Sprawiedliwości „w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego”. Co do istoty, art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie ustanowieniu przez państwa członkowskie przepisów, które uniemożliwiałyby sądom krajowym wykonywanie ich prawa lub wypełnianie obowiązku zwrócenia się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.⁷² Sądy krajowe powinny mieć możliwość skierowania do TSUE, na każdym etapie postępowania, które uznają za stosowne, wszelkich pytań, które uznają za niezbędne, oraz zaprzestania stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które uznają za sprzeczne z prawem UE.⁷³ Proponowany art. 26 ust. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt.4 ustawy wydaje się jednak uniemożliwiać sądom odwoływanie się do TSUE w sprawach mających na celu ocenę „legalności mianowania sędziego lub jego uprawnień do wykonywania zadań sądowych” w przypadku potencjalnej sprzeczności z prawem UE, co jest sprzeczne z art. 267 TFUE. W związku z tym **żaden z przepisów ustawy lub istniejących ram prawnych dotyczących sądownictwa nie powinien być sformułowany lub interpretowany w sposób wykluczający lub ograniczający swobodę uznania polskich sądów każdej instancji w zakresie zwracania się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli uznają to za konieczne.**

4.4. Kompetencje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

49. Ustawa przewiduje, że inne sądy muszą przekazywać do Izby Kontroli Nadzwyczajnej wszelkie sprawy, w których kwestionuje się niezawisłość sądu lub kwestionuje powołanie sędziego.⁷⁴
50. Jak zauważył ODIHR w Opinii z 2017 r., ze względu na fakt, iż nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego składa się w całości z sędziów mianowanych w tym samym czasie przez Prezydenta RP i wybranych przez nowo utworzoną KRS, której niezawisłość również budzi obawy, nie można wykluczyć ryzyka upolitycznienia mianowania jej członków,⁷⁵ co potencjalnie może budzić wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tej Izby oraz zasiadających w niej sędziów, tak jak uczyniono to w przypadku Izby Dyscyplinarnej.
51. Ponadto, wyłączna właściwość tej Izby do orzekania w takich sprawach pochodząca z jakiegokolwiek sądu w Polsce może potencjalnie jeszcze bardziej spowolnić leżące u jej podstaw postępowania sądowe. Należy to rozpatrywać w szerszym kontekście i tak już przeciążonego systemu sądowniczego, na co wskazuje bogate niedawne orzecznictwo

⁷⁰ ibid. par 36.

⁷¹ Zob. np. sprawa TSUE [GC] [Melki and Abdeli](#), sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, 22 czerwca 2010 r., pkt 43.

⁷² ibid. par 57.

⁷³ ibid. par 57.

⁷⁴ Artykuł 2 ust. 4 ustawy, zmieniający art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym (nowy art. 26 ust. 4).

⁷⁵ Op. cit. przypis 1, pkt 61-63 (opinia ODIHR z listopada 2017 r.).

ETPCz dotyczące Polski w zakresie nadmiernego czasu trwania postępowań sądowych.⁷⁶ ETPCz regularnie podkreśla, że w obliczu zarzutów dotyczących postępowań, które nie zostały przeprowadzone w rozsądnym terminie, Konwencja zobowiązuje Państwa-Strony do „*zorganizowania swoich systemów sądowniczych w taki sposób, aby ich sądy mogły spełnić każdy z jej wymogów, w tym obowiązek rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie*”⁷⁷. W tym względzie cechy strukturalne systemu prawnego, które powodują opóźnienia w postępowaniu sądowym, nie stanowią usprawiedliwienia na mocy art. 6 EKPC ani art. 14 MPPOiP.⁷⁸

52. Należy również zauważyć że, nowo mianowani sędziowie zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN mogą również być w sytuacji przeprowadzenia weryfikację legalności ich własnej nominacji dokonanej przez Prezydenta na podstawie wyboru dokonanego przez nowo utworzoną KRS. Byłoby to sprzeczne z zasadą *nemo iudex in casa sua*, czyli „*nikt nie może być sędzią w swoim własnym imieniu*”. Fakt, że sędziowie Izby będą sami orzekać w sprawie, w której mogą być zaskarżani, może budzić wątpliwości co do ich bezstronności.⁷⁹ Ważne jest, by pamiętać, żeby sędziowie nie byli postrzegani jako pozbawieni niezależności lub bezstronności, nawet jeśli nie rozstrzygają we własnej sprawie. Fakt, że kwestie te są podobne, może wywołać w społeczeństwie wrażenie, że dany sędzia może faktycznie podjąć decyzję w sprawie wniosku skierowanego przeciwko niemu.⁸⁰ Ustawodawca zatem winien rozważyć inne możliwości aby uniknąć takiego postrzegania braku bezstronności, np. przewidując kompetencje innej Izby (z wyjątkiem Izby Dyscyplinarnej, która nie jest uznawana za sąd w rozumieniu prawa unijnego i polskiego, co potwierdził Sąd Najwyższy RP), czy też panelu sędziów Sądu Najwyższego, którzy nie zostaliby powołani przez Prezydenta RP na podstawie wyboru dokonanego przez nowo utworzoną KRS. W związku z powyższym **przepis dotyczący wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących kwestionowania powołania sędziów lub uprawnień sądów lub innych organów powinien zostać całkowicie uchylony**. ODIHR pragnie również powtórzyć obawy wyrażone w swojej opinii z listopada 2017 r. dotyczące braku niezależności tej Izby.⁸¹

5. Ograniczenia praw sędziów

5.1. Wolność wypowiedzi sędziów

53. W Ustawie przewidziano nową podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów: ma nią być „*działalność publiczna niedająca się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów*” (art. 1 pkt 32).⁸² Przewidziano przy tym również podobną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów wojskowych.⁸³
54. Zasadniczo sędziom, podobnie jak wszystkim innym osobom fizycznym, przysługuje prawo do wolności wypowiedzi, zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń oraz do

⁷⁶ Zob. w szczególności, wyrok pilotażowy ETPCz, *Rutkowski and Others v. Poland* [Rutkowski i inni przeciwko Polsce] (sprawa nr. 72287/10, 13927/11 i 46187/11 - oraz 591 oraz inne sprawy, wyrok z dnia 7 lipca 2015), który zauważa w szczególności “skalę oraz złożoność problemu przewlekłych postępowań”.

⁷⁷ ETPCz, *Süßmann v. Germany* (sprawa nr 20024/92, wyrok z dnia 16 września 1996), pkt. 55.

⁷⁸ Komisja Wenecka i CoE DHR-DGI, *Joint Opinion on the Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine*. [Wspólna Opinia w sprawie ustawy o systemie sądownictwa i statusie sędziów Ukrainy] CDL-AD(2010)026-e, pkt 22.

⁷⁹ Zob., *A.K. v. Liechtenstein* (sprawa nr 38191/12, wyrok z dnia 9 lipca 2015), w szczególności pkt. 79-85.

⁸⁰ *ibid.*, pkt. 81.

⁸¹ *Op. cit.* przypis 1, pkt 61-63 (opinia ODIHR z listopada 2017 r.)

⁸² To ogólne sformułowanie zostało zapożyczony z art. 178 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸³ Zob. art. 2 pkt 8 Ustawy zmieniający art. 72 ustawy o Sądzie Najwyższym; oraz art. 3 pkt 3 Ustawy zmieniający art. 37 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

udziału w debacie publicznej (art. 10 i 11 EKPC oraz art. 19 i 21–22 MPPOiP).⁸⁴ Wszelkie ograniczenia tych praw muszą spełniać trzy wymogi, tj. być „przewidziane przez ustawę”, służyć „uzasadnionemu celowi” wskazanemu w międzynarodowych przepisach dotyczących praw człowieka (art. 10 ust. 2 i art. 11 ust. 2 EKPC oraz art. 19 ust. 3, art. 21 i art. 22 ust. 2 MPPOiP) oraz być „niezbędne w społeczeństwie demokratycznym”, a więc odpowiadać na pilne potrzeby społeczne. Należy podkreślić, że w rozpatrywanej niedawnej sprawie *Baka przeciwko Węgrom* Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie stwierdził, że wszelka ingerencja w wolność wypowiedzi sędziów „wymaga uważnej analizy”, z wąskim „marginem oceny” dla państwa rozważającego ingerencję w wolność wypowiedzi sędziego.⁸⁵

55. Po pierwsze, zastosowane w nowelizacji sformułowanie „działalność publiczna niedająca się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów” jest niezwykle ogólnikowe, ma zbyt szeroki zakres oraz może prowadzić do różnych, w tym potencjalnie arbitralnych interpretacji, jak też nadużyć, a tym samym nie spełnia wymogu pewności i przewidywalności prawa.⁸⁶
56. Po drugie, uzasadnione ograniczenia nakładane na prawo sędziów do wolności wypowiedzi wynikają przede wszystkim z zasady poufności, która zobowiązuje sędziów do zachowania tajemnicy zawodowej w odniesieniu do treści obrad i informacji uzyskanych w trakcie pełnienia swoich funkcji.⁸⁷ Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej oznacza też, że sędziowie muszą powstrzymać się od wyrażania poglądów lub opinii w odniesieniu do spraw rozpatrywanych obecnie lub uprzednio przez sąd w celu zachowania wizerunku swojej niezawisłości i bezstronności.⁸⁸ Poza kontekstem konkretnych rozpatrywanych przez nich spraw, uzasadnione ograniczenia prawa sędziów do wolności wypowiedzi i zrzeszania się wynikają z wymogu prawa międzynarodowego, aby sądy były „niezależne i bezstronne”, co oznacza, że oprócz tego, że nie jest on w rzeczywistości stronniczy, „sąd musi również wydawać się bezstronny rozsądnemu obserwatorowi”.⁸⁹ Sędziowie są w związku z tym związani wobec społeczeństwa „obowiązkiem zachowania lojalności, rezerwy i dyskrecji”, co oznacza, że oczekuje się od nich „wykazywania powściągliwości w korzystaniu z wolności wypowiedzi we wszystkich przypadkach, w których zakwestionowane mogłyby zostać autorytet i bezstronność sądownictwa”.⁹⁰

⁸⁴ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 42 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”); CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 27–36; *op. cit.*, przypis 9, Zasada 8 („Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ z 1985 r.”); *op. cit.*, przypis 26, pkt 66 i 110–111 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”); oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on the Freedom of Expression of Judges* [„Sprawozdanie dotyczące wolności wypowiedzi sędziów”] z 23 czerwca 2015 r.

⁸⁵ ECtHR [ETPC], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”] [Wielka Izba] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 171. Zob. też ECtHR [ETPC], *Wille v. Liechtenstein* [„Wille przeciwko Liechtensteinowi”] [Wielka Izba] (skarga nr 28396/95, wyrok z dnia 28 października 1999 r.), pkt 70.

⁸⁶ Jeżeli chodzi o pojęcie „działalności politycznej”, zob. np. ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Interim Opinion on the Draft Law amending the Law on Non-Commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic* [„Wspólna wstępna opinia na temat projektu ustawy zmieniającej ustawę o organizacjach niekomercyjnych oraz inne ustawy Republiki Kirgiskiej”] z 16 października 2013 r., pkt 49–53.

⁸⁷ Zob. *op. cit.*, przypis 26, pkt 53 i 89 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”). Zob. też *op. cit.*, przypis 9, Zasada 15 („Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ z 1985 r.”).

⁸⁸ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 53 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”).

⁸⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 11, pkt 21 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 z 2007 r.”); *op. cit.*, przypis 17, pkt 42 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”); CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 27–36; *op. cit.*, przypis 9, Zasada 8 („Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ z 1985 r.”); *op. cit.*, przypis 26, pkt 66 i 110–111 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”); oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on the Freedom of Expression of Judges* [„Sprawozdanie dotyczące wolności wypowiedzi sędziów”] z 23 czerwca 2015 r.

⁹⁰ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 33 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”).

57. W związku z tym sędziowie powinni unikać komentowania toczących się przed nimi spraw,⁹¹ a ich zaangażowanie w działalność wykraczającą poza mandat sędziowski nie może być sprzeczne z zasadami bezstronności i niezawisłości.⁹² Jak niedawno ponownie wskazał Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, występuje pewna liczba sytuacji, w których sędzia może wypowiadać się na tematy politycznie delikatne, na przykład w celu skomentowania ustawodawstwa i polityki, które „bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie sądów, niezależność sądownictwa lub podstawowe aspekty sprawowania wymiaru sprawiedliwości.”⁹³ W dokumencie „Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów” [[Bangalore Principles of Judicial Conduct](#)] [„z 2002 r. za indywidualne prawo sędziego uznaje się pisanie, wykładanie i nauczanie na tematy prawa, systemu prawnego, wymiaru sprawiedliwości lub powiązanych zagadnień oraz uczestniczenie w czynnościach dotyczących tych obszarów.”⁹⁴
58. Ponadto sędziowie mają obowiązek wypowiadać się nawet na kontrowersyjne politycznie tematy, jeżeli czynią to w obronie porządku konstytucyjnego i przywrócenia demokracji w przypadkach, gdzie demokracja, rzetelne działanie i niezależność sądownictwa oraz praworządność są zagrożone.⁹⁵ Sędziowie mają też prawo do publicznego krytykowania reform prawa i aktów prawnych, zwłaszcza gdy odnoszą się one do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zagadnień związanych z podziałem władzy, nawet jeżeli wypowiedzi takie mogą mieć implikacje określane mianem politycznych – tym bardziej, że opinia publiczna ma generalnie uzasadniony interes w tym, by uzyskiwać informacje na takie tematy.⁹⁶ Na ten temat Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich stwierdziła, że sądy mogą: „*skierować krytykę pod adresem innego organu władzy państwowej lub jego konkretnego członka [...] gdy jest to konieczne w interesie publicznym*”⁹⁷; stwierdziła ona również, że mogą krytykować: „*ustawodawstwo lub niewprowadzenie przez ustawodawcę aktów prawnych, które sąd uznałby za adekwatne,*”⁹⁸ chociaż musi się to odbywać w „*atmosferze wzajemnego szacunku.*”⁹⁹ Ponadto z konstytucyjnego punktu widzenia istotną kwestią jest, aby sędziowie mogli wyrażać wspólne stanowisko w takich kwestiach. W związku z powyższym ograniczeń wolności wypowiedzi sędziów nie można stosować w celu nakładania kar dyscyplinarnych na sędziów, którzy publicznie komentują kwestie związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i reformą sądownictwa lub inne zagadnienia dotyczące podziału władzy i praworządności w Polsce.
59. Po trzecie, warto podkreślić, że w Ustawie przewidziano najsurowsze kary dyscyplinarne dla sędziów uznanych za winnych dopuszczenia się wymienionych powyżej czynów (art. 1 pkt 34, art. 2 pkt 9 i art. 3 pkt 4 Ustawy). Domyślnymi karami są w tym przypadku

⁹¹ *Ibidem*, pkt 101–106 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”).

⁹² *Zob. op. cit.*, przypis 16, pkt 21 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12” Rady Europy z 2010 r.).

⁹³ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 13 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”). *Zob. też op. cit.*, przypis 10, pkt 134–140 („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

⁹⁴ *Zob. Zasadę 4.11 w dokumencie Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”].

⁹⁵ *Ibidem*, pkt 90 i 102 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Sądownictwa z 2019 r.”). *Zob. też* ENCJ [Europejska Sieć Rad Sądownictwa], [Sofia Declaration on Judicial Independence and Accountability](#) [„Deklaracja z Sofii na temat niezawisłości i odpowiedzialności sędziów”] z dnia 7 czerwca 2013, Zasada (vii). *Zob. też* na przykład dla porównania Inter-American Court of Human Rights [Międzypaństwowy Sąd Praw Człowieka], [Case of Lopez Lone et al. v. Honduras](#) [„Sprawa Lopez Lone i inni przeciwko Hondurasowi”], wyrok z dnia 5 października 2015 r., pkt 169–173, zwłaszcza pkt 173; oraz kanadyjski dokument [Ethical Principles for Judges](#) [„Zasady etyki sędziowskiej”].

⁹⁶ *Zob. ECtHR* [ETPC], [Baka v. Hungary](#) [„Baka przeciwko Węgrom”] [Wielka Izba] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 162–167 i 171. *Zob. też* np. ODIHR, [Comments on the Commentary on the Code of Judicial Ethics of Kazakhstan](#) [„Uwagi na temat komentarza do kodeksu etyki sędziowskiej Kazachstanu”] z 2018 r., pkt 42.

⁹⁷ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 42 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”).

⁹⁸ *Ibidem*, pkt 42 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”).

⁹⁹ *Ibidem*, pkt 42 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”).

złożenie sędziego z urzędu lub przeniesienie na inne miejsce służbowe,¹⁰⁰ chociaż w przypadku sędziów Sądu Najwyższego orzeczone może zostać jedynie usunięcie sędziego z urzędu (art. 2 pkt 9 lit. b) Ustawy).¹⁰¹ Nawet w mniej poważnych przypadkach nie mogą zostać orzeczone najłagodniejsze kary (upomnienie lub nagana), a sędzia podlega co najmniej karze pieniężnej lub usunięciu z zajmowanej obecnie funkcji.¹⁰² Tak więc za te tzw. wykroczenia dyscyplinarne przewiduje się nałożenie najsurowszej kary (usunięcie z urzędu), a organ dyscyplinarny będzie w zasadzie zobowiązany do stosowania tak surowych sankcji.

60. Wskazany tu charakter i surowość nakładanych kar są również ważnymi czynnikami, które należy uwzględnić przy ocenie proporcjonalności ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi.¹⁰³ Należy zauważyć, że praktyka ustanawiania wiążących dla sądu kar minimalnych jest generalnie krytykowana na szczeblu międzynarodowym, gdyż ogranicza funkcje orzecznicze tego organu i może prowadzić do nakładania nieproporcjonalnie wysokich kar.¹⁰⁴ Co do zasady środki dyscyplinarne muszą być proporcjonalne do wagi popełnionego wykroczenia¹⁰⁵ i uznaje się, że jeżeli do dyspozycji jest rozsądny zakres możliwych do nałożenia kar, ułatwia to przestrzeganie zasady proporcjonalności, gdy właściwy organ musi podjąć decyzję o wymierzeniu kary.¹⁰⁶ W tym względzie ograniczenie katalogu kar do wyłącznie najsurowszych za tak ogólnikowo zdefiniowane wykroczenie dyscyplinarne, które nie w każdym przypadku musi wyczerpywać znamiona niewłaściwego postępowania, wydaje się nieproporcjonalne. W istocie, złożenie z urzędu jako kara dyscyplinarna powinno być możliwe jedynie w przypadku najpoważniejszych przypadków niewłaściwego postępowania¹⁰⁷ – np. ciężkiego naruszenia obowiązków lub niekompetencji, która uzasadnia w nieunikniony sposób wniosek, że dany sędzia nie jest w stanie lub nie jest skłonny wykonywać swoich obowiązków sędziowskich w możliwy do przyjęcia sposób (zgodnie z obiektywną oceną), co rzutuje na wizerunek wymiaru sprawiedliwości,¹⁰⁸ bądź poważnych wykroczeń przeciwko obowiązującym przepisom dyscyplinarnym lub karnym¹⁰⁹. ETPC zwrócił również szczególną uwagę na „efekt mrożący”, tzn. odstrasżający wpływ takich sankcji na korzystanie z wolności wypowiedzi, w szczególności przez innych sędziów pragnących uczestniczyć w debacie publicznej na

¹⁰⁰ Zob. obecny art. 109 par. 1 pkt 4 i 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 75 par. 1 pkt 5 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 39 par. 1a ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

¹⁰¹ Zob. obecny art. 75 par. 1 pkt 5 ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹⁰² W art. 1 pkt 34, art. 2 pkt 9 i art. 3 pkt 4 Ustawy odwołano się odpowiednio do kar wymienionych w art. 109 par. 1 pkt 2a (obniżenia wynagrodzenia podstawowego o 5%–50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat), nowym projektowanym pkt 2b (kary pieniężnej w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o dodatki) i pkt 3 (usunięcia z zajmowanej funkcji) ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 75 par. 1 pkt 3 (obniżenia wynagrodzenia podstawowego o 5%–50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat), nowym projektowanym pkt 3a (kary pieniężnej w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o dodatki) lub pkt 4 (usunięcia z zajmowanej funkcji) ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 39 par. 1 pkt 2a, 2b lub 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

¹⁰³ Zob. np. ECtHR [ETPC], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”] [Wielka Izba] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 160.

¹⁰⁴ Zob. np. UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników] *Mission to South Africa: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers* [„Misja do RPA: sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników”] z 25 stycznia 2001 r.), nr E/CN.4/2001/65/Add.2, s. 4. Zob. też np. *Law Council of Australia Mandatory Sentencing Discussion Paper* [„Dokument konsultacyjny Rady ds. Prawnych Australii dotyczący wyroków minimalnych”] z maja 2014 r.

¹⁰⁵ Zob. np. *op. cit.*, przypis 56, pkt 66 (ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Opinion on Disciplinary Liability of Judges in the Kyrgyz Republic* [„Opinia na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji”]) z 2014 r.; oraz *Bangalore Implementation Measures* [„Środki wdrażające zasady z Bengaluru”], pkt 15.8.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pkt 64 („Opinia ODIHR-Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji z 2014 r.”).

¹⁰⁷ Zob. np. *ibidem*, pkt 67. Zob. też *op. cit.*, przypis 16, pkt 15 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r.”); *op. cit.*, przypis 9, Zasada 18 („Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ z 1985 r.”); oraz *op. cit.*, przypis 11, pkt 20 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 z 2007 r.”).

¹⁰⁸ Zob. np. *op. cit.*, przypis 17, pkt 62 (CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich] *Opinion no. 1 (2001)* [„Opinia nr 1 z 2001 r.”]); pkt 29 (CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich] *Opinion no. 17 (2014)* [„Opinia nr 17 z 2014 r.”]); oraz *op. cit.*, przypis 11, pkt 20 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32”).

¹⁰⁹ *Op. cit.*, przypis 16, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12” Rady Europy z 2010 r.).

temat kwestii związanych z wymiarem sprawiedliwości i sądownictwem¹¹⁰. Biorąc pod uwagę wpływ kary dyscyplinarnej na karierę sędziowską, wynikiem może rzeczywiście być odstraszenie wielu sędziów od korzystania z prawa do wolności wypowiedzi przysługującego im na mocy art. 10 EKPC i art. 19 MPPOiP.¹¹¹

61. W świetle obowiązujących regionalnych oraz międzynarodowych standardów i zaleceń **należy usunąć powyższe przepisy i zapewnić, aby wszelkie ograniczenia nakładane na wolność wypowiedzi sędziów były zgodne z zasadami pewności prawa, konieczności i proporcjonalności zgodnie z art. 10 EKPC i art. 19 MPPOiP, jednocześnie zachowując rozsądną równowagę między wolnością wypowiedzi sędziów a potrzebą, aby byli oni (oraz byli postrzegani jako) niezawisli i bezstronni w wykonywaniu swoich obowiązków.** Jest to tym ważniejsze, że obawa przed sankcjami może mieć efekt mrozący w stosunku do funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, wywierając wpływ na sposób korzystania przez nich z wolności wypowiedzi.¹¹² **Parlament powinien co najmniej rozważyć uwzględnienie okoliczności wyłączających karalność lub wyjątków, na przykład w przypadkach, gdy wypowiedzi miały stanowić element debaty publicznej na temat kwestii związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, reformą sądownictwa lub innymi zagadnieniami dotyczącymi podziału władzy i praworządności w Polsce.**¹¹³
62. Ogólniej, zgodnie ze szczegółowymi zaleceniami Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, do ustawodawstwa krajowego dotyczącego organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości należy wprowadzić ogólny przepis wyraźnie **wskazujący, że sędziom przysługuje prawo do wolności wypowiedzi, przekonań, zrzeszania się i zgromadzeń, jak również prawa polityczne, na równych zasadach z innymi obywatelami, oraz że korzystanie z tych praw może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w celu utrzymania autorytetu wymiaru sprawiedliwości, jak również niezawisłości i bezstronności poszczególnych sędziów**¹¹⁴.

5.2. Wolność zrzeszania się sędziów

63. W Ustawie wprowadza się również pewne przepisy, które mogą w nadmierny sposób naruszać prawo sędziów do wolności zrzeszania się (art. 1 pkt 29 Ustawy). Wszyscy sędziowie będą zobowiązani do składania pisemnych oświadczeń na temat zrzeszeń, do których należą, z podaniem danych takiego zrzeszenia, w tym stowarzyszenia, oraz każdej „funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej.”¹¹⁵ Oświadczenia takie muszą być składane corocznie oraz w ciągu 30 dni od każdej zmiany w tym zakresie. Ponadto sędziowie muszą podać informacje dotyczące członkostwa w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a w

¹¹⁰ Zob. np. ECtHR [ETPC], [Baka v. Hungary](#) [„Baka przeciwko Węgrom”] [Wielka Izba] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 167 i 173.

¹¹¹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 2 (PACE Monitoring Committee [Komitet Monitorujący Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy] [Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland](#) [„Raport na temat funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce”] z 2020 r.) – dokument ten dotyczy efektu mrozącego wynikającego z nadużywania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów w Polsce.

¹¹² Zob. np. ECtHR [ETPC], [Baka v. Hungary](#) [„Baka przeciwko Węgrom”] [Wielka Izba] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 162–167 i 171; oraz *op. cit.*, przypis 96, pkt 42 („Uwagi ODIHR z 2018 r. na temat komentarza do kodeksu etyki sędziowskiej Kazachstanu”).

¹¹³ Zob. np. OSCE Representative on Freedom of the Media, [Legal Analysis of the Proposed Bill C-51, the Canadian Anti-terrorism Act, 2015: Potential Impact on Freedom of Expression](#) [„Analiza prawna proponowanej ustawy C-51 – kanadyjskiej ustawy o zwalczaniu terroryzmu z 2015 r.: potencjalny wpływ na wolność słowa”] z maja 2015 r.), s. 9–10.

¹¹⁴ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 93 i 101 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”).

¹¹⁵ Projektowany nowy art. 88a par. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dodany art. 1 pkt 29 Ustawy.

przypadku sędziów powołanych przed dniem 29 grudnia 1989 r. także w pierwszym okresie sprawowania urzędu.¹¹⁶ Na mocy Ustawy oświadczenia składane przez sędziów muszą być podawane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej.¹¹⁷ Identyczny przepis wprowadzono również w odniesieniu do prokuratorów (art. 6 pkt 1 Ustawy).

64. Jak wspomniano w pkt 54 powyżej, sędziowie, podobnie jak inne osoby fizyczne, mają prawo do wolności zrzeszania się, chociaż mogą być uzasadnione ograniczenia w tym zakresie w celu zachowania niezawisłości i bezstronności sędziów, jak również wizerunku ich niezawisłości i bezstronności, zwłaszcza gdy uznaje się to za niezbędne w celu zapewnienia ich neutralności politycznej.¹¹⁸ W kontekście opinii prawnych ODIHR i Komisja Wenecka uznają w szczególności za możliwe nałożenie ograniczeń na korzystanie z prawa do wolności zrzeszania się przez niektórych urzędników publicznych w przypadkach, „gdy utworzenie zrzeszenia lub przystąpienie do niego byłoby sprzeczne z obowiązkami publicznymi i/lub zagrażałoby neutralności politycznej danych urzędników publicznych.”¹¹⁹ Nie należy zarazem uniemożliwiać sędziom tworzenia związków lub stowarzyszeń zawodowych bądź innych organizacji powołanych do reprezentowania lub obrony interesów sędziów lub też przystępowania do nich.¹²⁰ Podobne poglądy wyrażono w dokumencie „Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów” [[Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#)]. Zgodnie z tym dokumentem sędzia może być członkiem związku zawodowego¹²¹ lub różnych organizacji ‘non-profit’, takich jak „organizacje charytatywne, rady uczelni wyższych i szkół, świeckie organy religijne, rady szpitali” itd., choć nie dotyczy to sytuacji, w której „cele [tych organizacji] są polityczne.”¹²² Powszechnie uznaje się również, że nie byłoby właściwe, aby sędzia należał do jakiegokolwiek organizacji, która dyskryminuje ze względu na rasę, religię, płeć, pochodzenie narodowe, pochodzenie etniczne lub orientację seksualną, głównie dlatego, że członkostwo w takich organizacjach może rodzić wrażenie, że sędzia taki nie jest w pełni bezstronny.¹²³ Ponadto w wytycznych ODIHR–Komisji Weneckiej w sprawie wolności zrzeszania się stwierdza się, że „[u]stawodawstwo powinno również zawierać zabezpieczenia zapewniające poszanowanie prawa do prywatności klientów, członków i założycieli stowarzyszeń, a także zapewniać zadośćuczynienie za wszelkie naruszenia w tym zakresie.”¹²⁴ W związku z tym należy chronić prawo do prywatności sędziów jako członków zrzeszeń, z wyjątkiem przypadków, w których ograniczenie tego prawa może być uzasadnione w celu zachowania niezawisłości i bezstronności sędziów, jak również wizerunku ich niezawisłości i bezstronności.
65. ODIHR uznaje potrzebę uwzględnienia w ustawodawstwie krajowym uzasadnionych przepisów mających na celu zapobieganie konfliktom interesów sędziów oraz podejrzeniom o protekcję lub stronniczość – zgodnie z obowiązkiem dbania przez

¹¹⁶ Projektowany nowy art. 88a par. 1 pkt 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dodany art. 1 pkt 29 Ustawy.

¹¹⁷ Projektowany nowy art. 88b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dodany art. 1 pkt 29 Ustawy.

¹¹⁸ Zob. np. ogólnie w sprawie urzędników służby cywilnej ECtHR [ETPC], [Ahmed and Others v. United Kingdom](#) [Ahmed i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu] (skarga nr 22954/93, wyrok z dnia 2 września 1998 r.), pkt 53 i 63.

¹¹⁹ Zob. np. ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], [Joint Guidelines on Freedom of Association](#) [„Wspólne wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się”] z 2014 r., pkt 144.

¹²⁰ Zob. Zasadę 4.13 w dokumencie [Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [„Zasady z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”]; oraz *op. cit.*, przypis 10, pkt 176 („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”). Zob. też *op. cit.*, przypis 26, pkt 108 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”). Zob. też ogólniej w sprawie urzędników państwowych ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], [Joint Guidelines on Freedom of Association](#) [„Wspólne wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się”] z 2014 r., pkt 146.

¹²¹ *Op. cit.*, przypis 10, pkt 176 („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

¹²² *Ibidem*, pkt 167 („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

¹²³ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 60 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”).

¹²⁴ ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], [Joint Guidelines on Freedom of Association](#) [„Wspólne wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się”] z 2014 r., pkt 231.

państwo o niezależność i bezstronność sądownictwa. Tych uzasadnionych celów nie można jednak wykorzystywać jako pretekstu do kontrolowania sędziów lub ograniczania ich zdolności do korzystania z przysługujących im praw podstawowych. Efekt taki wykraczałby poza uzasadnione cele regulacji. W każdym razie informacje o członkostwie sędziów w stowarzyszeniach nie powinny być nadużywane przez władze, na przykład w celu zdyskredytowania sędziego lub podania w wątpliwość motywów skłaniających go do wypowiedzania się w obronie niezależności sądów. Podanie tych informacji do wiadomości publicznej w sposób przewidziany w Ustawie skutkowałoby upublicznieniem informacji o przynależności sędziów do wszelkiego rodzaju organizacji ‘non-profit’, co może mieć efekt mrozący w odniesieniu do nich i innych sędziów pragnących przystąpić do zrzeszeń sędziowskich lub innych, zagrażając tym samym nadmiernym ograniczeniem ich prawa do wolności zrzeszania się,¹²⁵ a potencjalnie także ich prawa do poszanowania życia prywatnego chronionego na mocy art. 8 EKPC.

66. Wobec powyższego **określony w Ustawie wymóg obowiązkowego ujawniania informacji o członkostwie sędziów w zrzeszeniach oraz fakt, że informacje te mają być podawane do wiadomości publicznej, mają charakter nieproporcjonalny, a tym samym przepisy te są sprzeczne z międzynarodowymi standardami i powinny zostać uchylone. W żadnym wypadku nie można ograniczać prawa sędziów i prokuratorów do tworzenia organizacji zawodowych mających chronić ich interesy oraz przystępowania do nich.**

6. Zmiana zasad dyscyplinarnych dotyczących sędziów

67. Choć mechanizmy dyscyplinarne stanowią uzasadnioną i niezbędną część współczesnych ram funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, stwarzają one pewne zagrożenie dla niezależności sądownictwa. Szczególnie drażliwą kwestią jest kara najsurowsza polegająca na usunięciu sędziego z urzędu, gdyż stanowi ona ograniczenie zasady powołania na czas nieoznaczony (*ang.* „*security of tenure*”), ale kary łagodniejsze również wywierają pewien wpływ, jako że mogą podważać autorytet sędziego, na którego są nakładane, w oczach opinii publicznej. W związku z tym w międzynarodowych standardach zajęto się zarówno podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, jak i sposobem ich egzekwowania; obydwa aspekty zostały omówione poniżej.

6.1. Zmiany w zakresie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej i kar

68. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawarto zasadę, zgodnie z którą „[s]ędziowie są nieusuwalni”. Opatrzono ją zastrzeżeniem, że złożenie sędziego z urzędu (lub zawieszenie w urzędowaniu bądź przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli) „może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.”¹²⁶ W obecnej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych stwierdza się: „[z]a przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie” (art. 107 par. 1).
69. Jednym z celów Ustawy jest zmiana ustawowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej w każdym spośród rodzajów sądów, których on dotyczy. W każdym

¹²⁵ Zob. np. uwagi ODIHR i Komisji Weneckiej dotyczące publikacji niektórych informacji na temat stowarzyszeń/organizacji pozarządowych w dokumencie [Joint Opinion on Draft Law No. 140/2017 of Romania on Amending Governmental Ordinance No. 26/2000 on Associations and Foundations](#) [„Wspólna opinia w sprawie projektu ustawy nr 140/2017 (Rumunia) o zmianie rządowego rozporządzenia nr 26/2000 o zrzeszeniach i fundacjach”] z dnia 16 marca 2018 r., pkt 68.

¹²⁶ Artykuł 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

przypadku projektowane przepisy mają takie samo brzmienie z niewielkimi zmianami. Ogólnie rzecz biorąc, nowe podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zawarte w Ustawie są następujące: „1) *oczywista i rażąca obraza przepisów prawa*; 2) *działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości*; 3) *działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*; 4) *działalność publiczna nie dająca się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów*; oraz 5) *uchybiecie godności urzędu*”¹²⁷. Pkt 2–4 są bardziej szczegółowe niż zapisy dotychczasowego ustawodawstwa. Z punktu 3 wynika w szczególności, że w Ustawie postanowiono uznać za wykroczenie dyscyplinarne dokonywaną przez sędziów krytykę prawidłowości powołań sędziowskich, w tym wszelkie wyroki lub orzeczenia w tej sprawie (zob. część 4.2 powyżej). Sposób sformułowania innych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pozostaje zbyt ogólnikowy i szeroki. W Ustawie wprowadzono również najsurowsze kary dyscyplinarne dla sędziów uznanych za winnych dopuszczenia się czynów wymienionych w pkt 2–4; domyślnymi karami są w tym przypadku złożenie sędziego z urzędu lub przeniesienie na inne miejsce służbowe.¹²⁸ Nawet w przypadkach mniej poważnych nie jest możliwe nałożenie łagodniejszych kar, takich jak upomnienie lub nagana, które przewidziano w obecnych przepisach. W rezultacie obwiniony sędzia podlegałby karze pieniężnej lub usunięciu z zajmowanej obecnie funkcji.

70. Generalnie należy stwierdzić, że ogólnikowe, nieprecyzyjne i szeroko sformułowane przepisy określające podstawy odpowiedzialności sędziów mogą mieć mrozący efekt na niezależną i bezstronną interpretację prawa przez sędziów oraz dokonywaną przez nich ocenę faktów i wazenie dowodów, a także mogą być nadużywane w celu wywierania niewłaściwej presji na sędziów przy rozstrzyganiu przez nich spraw, a tym samym podważać ich niezawisłość i bezstronność.¹²⁹
71. Po pierwsze, sposób sformułowania nowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, na przykład odniesienie do „*oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa*” (bez wskazania, naruszenie którego przepisu prawa ma skutkować karą dyscyplinarną), czy też do „*działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów*” (w tym względzie zob. część 5.1 powyżej) bądź do „*uchybiecia godności urzędu*”, jest ogólnikowy i nazbyt szeroki. Przepisy te prawdopodobnie nie spełniłyby sformułowanego przez ETPC wymogu przewidywalności, zgodnie z którym postępowanie stanowiące podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego powinno zostać określone wystarczająco jasno, aby umożliwić zainteresowanej osobie przewidzenie konsekwencji swoich działań i w związku z tym odpowiednie uregulowanie swojego postępowania.¹³⁰ Bardziej precyzyjny i szczegółowy opis

¹²⁷ Projektowany art. 107 par. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zmieniony art. 1 pkt 32 Ustawy; projektowany art. 72 par. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym zmieniony art. 2 pkt 8 Ustawy; oraz projektowany art. 37 par. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych zmieniony art. 3 pkt 3 Ustawy.

¹²⁸ Zob. obecny art. 109 par. 1 pkt 4 i 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 75 par. 1 pkt 5 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 39 par. 1a ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

¹²⁹ Zob. np., Venice Commission [Komisja Wenecka], *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court on the Criminal Liability of Judges* [„List *amicus curiae* do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odpowiedzialności karnej sędziów”], nr CDL-AD(2017)002, pkt 48. Zob. też w odniesieniu konkretnie do Polski *op. cit.*, przypis 2 (PACE Monitoring Committee [Komitet Monitorujący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy] *Report on the Functioning of Democratic Institutions in Poland* [„Raport na temat funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce”] z 2020 r.) – dokument ten dotyczy efektu mrozącego wynikającego z nadużywania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów w Polsce.

¹³⁰ Zob. np. ECtHR [ETPC], *N.F. v. Italy* [„N. F. przeciwko Włochom”] (skarga nr 37119/97, wyrok z dnia 2 sierpnia 2001 r.), pkt 29–30; oraz *Oleksandr Volkov v. Ukraine* [„Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”] (skarga nr 21722/11, wyrok z dnia 1 maja 2013 r.), pkt 173 i nast. Zob. też *op. cit.*, przypis 11, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 z 2007 r.”), w którym stwierdza się: „Państwa powinny podjąć konkretne środki gwarantujące niezależność władzy sędziowskiej [...] za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i obiektywne kryteria [...] odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”; oraz ODIHR-Venice Commission [ODIHR–Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Draft Law on Disciplinary Liability of Judges of the Republic of Moldova* [„Wspólna opinia na temat projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Mołdawii”], nr CDL-AD(2014)006, pkt 16.

podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej przyczyniłby się również do ograniczenia uznaniowości oraz subiektywizmu w ich stosowaniu.¹³¹ Ogólnie rzecz biorąc, na szczeblu międzynarodowym uznano, że właściwą praktyką/podejściem jest sporządzenie wyczerpującego katalogu konkretnych wykroczeń dyscyplinarnych w miejsce ogólnej definicji, która może się okazać zbyt obszerna.¹³²

72. Ponadto takie szerokie sformułowanie mogłoby obejmować treść wydanego orzeczenia, w tym wykładnię prawa, ocenę faktów lub ważenie dowodów przez sędziów, czyli kwestie, które są objęte immunitetem funkcyjnym, a sędziowie nie powinni podlegać za nie odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej ani karnej z wyjątkiem przypadków działania w złej woli i rażącego zaniedbania.¹³³ Postępowanie dyscyplinarne powinno być wszczynane w sytuacji rażącego uchybienia, które negatywnie rzutuje na wizerunek sądownictwa, nie zaś w związku z treścią orzeczeń lub wyroków bądź krytyką sądów.¹³⁴ Ryzyko takie zachodzi w szczególności w związku z obecnym w pkt 3 Ustawy odniesieniem do „działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak wspomniano powyżej, w innych przepisach Ustawy na sądy nakłada się podobne ograniczenia i wydaje się oczywiste, że w zamierzeniu przepisy te mają być stosowane w odniesieniu do wyroków kwestionujących prawidłowość powołań sędziowskich, a także znacznie szerszej kategorii wyroków, w których rozważa się, czy organy państwowe działały w ramach swoich uprawnień.
73. Przepis o „*uchybieniu godności urzędu*” wydaje się odnosić do naruszenia zasad etycznych, które z samej swojej natury nie powinno być uznawane za przewinienie dyscyplinarne i nie powinno stanowić podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. W istocie celem zasad etycznych jest dostarczenie ogólnych reguł, zaleceń lub norm właściwego postępowania, które mają kierować działalnością sędziów i umożliwiać im ocenę, w jaki sposób rozwiązywać konkretne dylematy pojawiające się w trakcie ich codziennej pracy lub poza nią.¹³⁵ Ze względu na swój charakter nie powinny one być stosowane bezpośrednio jako podstawa do wymierzania kar dyscyplinarnych,¹³⁶ również w związku z tym, że są one często sformułowane w sposób generalny i ogólnikowy,¹³⁷ nie spełniając przez to wymogu przewidywalności.¹³⁸ Naruszenie norm etycznych powinno zazwyczaj skutkować odpowiedzialnością moralną, a nie dyscyplinarną¹³⁹. Podobnie, oprócz tego, co wskazano już w części 5.1 powyżej, wymienienie w pkt 4

¹³¹ *Op. cit.*, przypis 56, pkt 24 („Opinia ODIHR-Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji z 2014 r.”).

¹³² Zob. ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Draft Law on Disciplinary Liability of Judges of the Republic of Moldova* [„Wspólna opinia na temat projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Mołdawii”], nr CDL-AD(2014)006, pkt 15; oraz CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 63–65.

¹³³ *Op. cit.*, przypis 16, pkt 66–68 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12” Rady Europy z 2010 r.). Zob. też ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Draft Law on Disciplinary Liability of Judges of the Republic of Moldova* [„Wspólna opinia na temat projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Mołdawii”], nr CDL-AD(2014)006, pkt 20–23; oraz *op. cit.*, przypis 25, pkt 25 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r.”).

¹³⁴ *Op. cit.*, przypis 25, pkt 25 (ODIHR, *Kyiv Recommendations* [„Zalecenia z Kijowa”] z 2010 r.).

¹³⁵ *Op. cit.*, przypis 56, pkt 26 („Opinia ODIHR-Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji z 2014 r.”).

¹³⁶ Zob. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 44 i 46–47. Zob. też *ibidem*, pkt 25 („Opinia ODIHR-Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji z 2014 r.”).

¹³⁷ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion of the Venice Commission on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan* [„Opinia Komisji Weneckiej dotycząca projektu kodeksu etyki sędziowskiej Republiki Tadżykistanu”] nr CDL-AD(2013)035 z 10 grudnia 2013 r., pkt 31.

¹³⁸ *Op. cit.*, przypis 56, pkt 25–28 („Opinia ODIHR-Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji z 2014 r.”). Zob. też CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 60 i 48(i); oraz *op. cit.*, przypis 16, pkt 72–73 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r.”).

¹³⁹ *Ibidem*, pkt 27 („Opinia ODIHR-Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji z 2014 r.”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 36 („Opinia Komisji Weneckiej dotycząca projektu kodeksu etyki sędziowskiej Republiki Tadżykistanu”).

Ustawy jako podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej „działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów” grozi przekształceniem każdego naruszenia etyki sędziowskiej lub standardów zawodowych w sprawę dyscyplinarną z zagrożeniem nieproporcjonalną karą (zob. powyżej).

74. Ponadto zawarty w Ustawie wykaz podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, z których część sformułowano w ogólnikowy i szeroki sposób, stwarza ryzyko narażenia sędziów na postępowanie dyscyplinarne w sytuacjach niespełniających kryterium poważnego uchybienia (*ang.* „*serious misconduct*”), które to kryterium jest zapisane w standardach międzynarodowych.¹⁴⁰
75. Jak już wspomniano w części 5.1 powyżej, środki dyscyplinarne muszą być proporcjonalne do wagi popełnionego wykroczenia,¹⁴¹ a przepis Ustawy wymagający zaostrożonych kar za czyny określone w pkt 2–4 wydaje się być sprzeczny z tą zasadą.
76. W świetle powyższego **wprowadzenie w Ustawie nowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej stwarza liczne zagrożenia dla niezawisłości sędziów, w związku z czym zmian tych nie należy wprowadzać.**
77. Wreszcie, należy zauważyć, że w Ustawie wprowadza się również nowe kary finansowe dla sędziów – nawet do wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatki (art. 1 pkt 34, art. 2 pkt 9 i art. 3 pkt 4 Ustawy). Przepisy już w obecnie obowiązującym kształcie przewidują dotkliwe kary finansowe, m.in. obniżenie wynagrodzenia o 5% do 50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat (zob. art. 190 ust. 1 pkt 2a ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz art. 75 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym). Chociaż ustanowienie szerokiego zakresu możliwych kar jest generalnie pożądane, gdyż pozwala zapewnić proporcjonalność środka dyscyplinarnego, istotnym jest, że sankcje finansowe lub grzywny nie są tak drastyczne gdyż może to negatywnie wpłynąć na sędziów. Poza „efektem mrozącym”, który strach przed dotkliwymi sankcjami może mieć (zob. akapit 60-61 powyżej), należy podkreślić kluczowe znaczenie odpowiedniego wynagrodzenia dla ochrony sędziów przed niewłaściwymi naciskami z zewnątrz.¹⁴² W związku z tym **Parlament powinien ponownie rozważyć, surowość szeregu sankcji, włączając w to sankcje finansowe nakładane w powyższych przypadkach.**

6.2. Zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego i procedury uchylenia immunitetu sędziowskiego

78. W Ustawie zmieniono procedurę wszczynania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów sądów powszechnych (zob. art. 1 pkt 35–37 Ustawy).
79. Należy tu podkreślić, że wprowadzone w 2017 r. na mocy nowelizacji ustaw o sądownictwie zmiany w postępowaniu dyscyplinarnym, zgodnie z którymi rzeczników dyscyplinarnych powołuje Ministerstwo Sprawiedliwości, spotkały się z ostrą krytyką

¹⁴⁰ Zob. np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 60. Zob. również pkt 15.1 dokumentu *Bangalore Implementation Measures* [„Środki wdrażające zasady z Bengaluru”], w którym stwierdza się: „Postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu może zostać wszczęte jedynie w przypadku poważnego uchybienia. W przepisach mających zastosowanie do sędziów można określić, w jak najbardziej szczegółowy sposób, postępowanie mogące prowadzić do nałożenia kar dyscyplinarnych, jak również procedury, których należy przestrzegać; oraz *op. cit.*, przypis 25, pkt 25 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r.”), gdzie stwierdza się: „[p]ostępowanie dyscyplinarne przeciw sędziom powinno być wszczynane w przypadku zarzucanych uchybień zawodowych, które są rażące i niewybaczalne, a także rzutują na wizerunek sądownictwa”.

¹⁴¹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 56, pkt 66 (ODIHR-Venice Commission [ODIHR-Komisja Wenecka], *Opinion on Disciplinary Liability of Judges in the Kyrgyz Republic* [„Opinia na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Kirgizji”]) z 2014 r.; oraz *Bangalore Implementation Measures* [„Środki wdrażające zasady z Bengaluru”], pkt 15.8.

¹⁴² Zob. np. *op. cit.*, przypis 18, pkt 46 i 51 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezawisłość sędziów”) z 2010 r.

ODIHR i innych organizacji międzynarodowych.¹⁴³ W opinii ODIHR z listopada 2017 r. odnotowano w szczególności potencjalny wpływ władzy wykonawczej na postępowania dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych i innych, co ODIHR uznał za poważne naruszenie niezależności sądownictwa oraz zasady podziału władzy.¹⁴⁴ ODIHR **zalecił w szczególności ponowne rozważenie wszystkich przepisów dotyczących Rzeczników Dyscyplinarnych Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego oraz ich szczególnej roli w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów wojskowych i sądów powszechnych ze względu na niekorzystne skutki tych przepisów dla niezależności sądownictwa.**¹⁴⁵

80. W odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów sądów powszechnych w Ustawie uprawniono Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych – urzędnika powoływanego bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości na czteroletnią kadencję – do prowadzenia dochodzeń lub wszczynania postępowań dyscyplinarnych we wszelkich sprawach dotyczących sędziów.¹⁴⁶ Po drugie, w Ustawie zniesiono system listy kandydatów na zastępców rzecznika dyscyplinarnego, która jest obecnie sporządzana przez zgromadzenie ogólne sędziów¹⁴⁷, i wprowadzono w zamian pełną swobodę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w powołaniu zastępcy rzecznika dyscyplinarnego spośród sędziów danego sądu lub sędziów sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego.¹⁴⁸ W Ustawie wprowadzono również zmiany dotyczące procedury uchylania immunitetu sędziów sądów powszechnych chroniącego ich przez zatrzymaniem i postępowaniem karnym. Zgodnie z Ustawą takie decyzje mają być podejmowane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.¹⁴⁹ W odniesieniu do sędziów sądów wojskowych Ustawa zawiera podobny przepis przewidujący, że decyzje o uchyleniu immunitetu chroniącego sędziego wojskowego przed zatrzymaniem i postępowaniem karnym podejmuje Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego.¹⁵⁰ W Ustawie przewidziano również zmiany w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów sądów administracyjnych. Wprowadzone zmiany umożliwiłyby Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczanie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, który prowadziłby dochodzenie i wszczywałby postępowanie w konkretnej sprawie dyscyplinarnej.¹⁵¹ Takie wyznaczenie wyłączałoby od podejmowania czynności w danej sprawie zwykłego Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego wybiera kolegium tego sądu.¹⁵² Wyznaczenie przez Prezydenta Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego byłoby też równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających (tzn., wszczęcia postępowania).¹⁵³
81. W związku z tym **proponowane zmiany dodatkowo pogłębiają obawy wskazane przez ODIHR w opiniach wydanych w 2017 r.**¹⁵⁴ Jak wspomniano powyżej, w międzynarodowych standardach wymaga się, aby sędziowie nie podlegali nadmiernej ingerencji ze strony władzy wykonawczej i aby byli chronieni przed niewłaściwą presją, która może wpływać na stosowanie przez nich niezależnego osądu w rozpoznawanych

¹⁴³ *Op. cit.*, przypis 1, część 5.1 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”).

¹⁴⁴ *Ibidem*, część 5 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”) i pkt 50 („Opinia ODIHR z sierpnia 2017 r.”).

¹⁴⁵ *Ibidem*, pkt 124 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”).

¹⁴⁶ Artykuł 1 pkt 36 Ustawy dodający do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych art. 112 par. 2a. Uprawnienie to rozciąga się na dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, którzy są również powoływani przez Ministra Sprawiedliwości.

¹⁴⁷ Artykuł 112 par. 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁴⁸ Artykuł 1 pkt 36 Ustawy zmieniający art. 112 par. 6–7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁴⁹ Artykuł 1 pkt 35 Ustawy zmieniający art. 110 par. 2a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁵⁰ Artykuł 3 pkt 5 Ustawy dodający do ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych art. 39 par. 2a.

¹⁵¹ Artykuł 4 pkt 10 Ustawy zmieniający art. 48 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁵² Artykuł 48 par. 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁵³ Artykuł 4 pkt 10 Ustawy zmieniający art. 48 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁵⁴ *Op. cit.*, przypis 1, część 5 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”); oraz część 4 („Opinia ODIHR z sierpnia 2017 r.”).

sprawach, w tym w kontekście postępowań dyscyplinarnych.¹⁵⁵ Oczywiście jest, że zasada ta ma zastosowanie nie tylko do sądów dyscyplinarnych jako ostatecznej instancji decyzyjnej, ale także do rzeczników dyscyplinarnych, gdyż to oni są głównym elementem wstępnego etapu postępowania dyscyplinarnego. Projektowane zmiany grożą zwiększeniem pośredniego wpływu władzy wykonawczej za pośrednictwem Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, którego powołuje Minister Sprawiedliwości.

82. W Ustawie dano również władzy wykonawczej bezpośredni wpływ na postępowania dyscyplinarne wobec sędziów sądów administracyjnych, przyznając Prezydentowi prawo do wyznaczania Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego. Podobny mechanizm bezpośredniego wyznaczania przez Prezydenta rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów Sądu Najwyższego również spotkał się z ostrą krytyką w Opinii z listopada 2017 r.¹⁵⁶ Jak zalecono w tamtym dokumencie, **w związku z niekorzystnymi skutkami nowych zasad dotyczących postępowań dyscyplinarnych dla niezależności sądów należy usunąć wszelkie przepisy dotyczące Rzeczników Dyscyplinarnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich szczególnej roli w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom.**
83. W świetle powyższego należy ogólniej stwierdzić, że **wymienione powyżej przepisy zawarte w Ustawie w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego szkodzą niezależności sądów i należy od nich odstąpić.**
84. Wprowadzona w Ustawie zasada powierzenia odpowiedzialności za uchylanie immunitetów sędziowskich Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jest problematyczna w obliczu poważnych obaw, że Izba ta nie jest niezależna w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i polskiego (zob. pkt 24 powyżej). Jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: „*gdy okazuje się, iż przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu [...] na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 karty praw podstawowych, inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu tego art. 47 i w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów*”¹⁵⁷. **W związku z tym należy usunąć przepisy, na mocy których właściwa w tych kwestiach ma być Izba Dyscyplinarna.**
85. Ogólniej, warto podkreślić, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, musi przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych¹⁵⁸ lub stworzenia możliwości nadużyć. TSUE rozwinął kwestię wymaganych

¹⁵⁵ Zob. też np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 69, 71 i 77; oraz *op. cit.*, przypis 16, pkt 69 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r.”). Zob. też *op. cit.*, przypis 26, pkt 9 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[o]rgany podejmujące decyzje w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie mogą być kontrolowane przez władzę wykonawczą, ani też nie mogą być wywierane żadne wpływy polityczne w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych [oraz] [n]ależy unikać sytuacji, w których władza wykonawcza sprawowałaby jakąkolwiek kontrolę nad [...] organami odpowiedzialnymi za dyscyplinę”.

¹⁵⁶ *Op. cit.*, przypis 1, część 5.1 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”).

¹⁵⁷ Zob. wyrok TSUE [Wielkiej Izby], *A. K. i in. przeciwko Sąd Najwyższy*, połączone sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 166.

¹⁵⁸ TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 77.

gwarancji, stwierdzając: „normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności władzy sądowniczej.”¹⁵⁹

86. Wreszcie, w Ustawie wprowadza się również zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów (art. 6 pkt 5–9 Ustawy). W swojej opinii z listopada 2017 r. ODIHR wyraził także pewne obawy dotyczące nowych zasad postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów, w szczególności w odniesieniu do zaangażowania w ten mechanizm władzy wykonawczej jako potencjalnego zagrożenia dla autonomii prokuratury.¹⁶⁰ Problematyczne mogą być też niektóre przepisy wprowadzane Ustawą. Zgodnie z zaleceniami wydanymi na szczęblu międzynarodowym i regionalnym postępowania dyscyplinarne przeciwko prokuratorom powinny być bezstronne i przejrzyste oraz gwarantować obiektywną ocenę i decyzję.¹⁶¹ Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i dostępu do niezawisłego sędziego dotyczy również postępowań dyscyplinarnych przeciwko prokuratorom.¹⁶² Zawarty w **art. 6 pkt 7 Ustawy** przepis, zgodnie z którym sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo *usprawiedliwionej* nieobecności obwinionego lub jego obrońcy, wydaje się być sprzeczny z tymi standardami i **jego uwzględnienie należy ponownie rozpatrzyć, podobnie jak zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w postępowania dyscyplinarne wobec prokuratorów, zgodnie z zaleceniem wyrażonym w Opinii ODIHR z listopada 2017 r.**

7. Ograniczenia dotyczące publicznego wyrażania opinii przez organy samorządu sędziowskiego sądów powszechnych i ich udziału w debacie publicznej

87. Ustawą wprowadza się do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nowy przepis, który ograniczyłby przedmiot obrad kolegiów i organów samorządu sędziowskiego, wyłączając z nich „sprawy polityczne” (art. 1 pkt 3 Ustawy). Warto przy tym zwrócić uwagę, że do obecnych zadań kolegium sądu apelacyjnego należy przedstawianie KRS opinii na temat kandydatów na stanowiska sędziów, „wyrażanie opinii w sprawie osobowych sędziów” oraz opinii o projekcie planu finansowego sądu, jak też omawianie wyników wizytacji i lustracji sądów oraz wyrażanie opinii w innych sprawach przedstawionych przez prezesa sądu apelacyjnego¹⁶³. Podobne funkcje pełni kolegium sądu okręgowego.¹⁶⁴
88. Zmieniona Ustawą definicja „samorządu sędziowskiego” obejmuje zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego, sądu okręgowego i sądu rejonowego.¹⁶⁵ Zgodnie z Ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych ma nie przyznawać zgromadzeniom

¹⁵⁹ TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 77.

¹⁶⁰ *Op. cit.*, przypis 1, pkt 125–127 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”), a także odniesienia w tym dokumencie do zasady autonomii prokuratury oraz postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów.

¹⁶¹ Zob. np. *UN Guidelines on the Role of Prosecutors* [„Wytyczne ONZ dotyczące roli prokuratorów”] z 1990 r., pkt 22; oraz CoE Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) [Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich Rady Europy], *Opinion No.9 on European Norms and Principles concerning Prosecutors* [„Opinia nr 9 dotycząca europejskich norm i zasad odnoszących się do prokuratorów”] z 2014 r., Zasada XII.

¹⁶² *Ibidem*, pkt 21 („Wytyczne ONZ z 1990 r. dotyczące roli prokuratorów”). Zob. też np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor’s Office of Bolivia* [„Opinia dotycząca projektu ustawy organicznej o prokuraturze w Boliwii”], nr CDL-AD(2011)007 z 30 marca 2011 r., pkt 53.

¹⁶³ Artykuł 29 par. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zmieniony art. 1 pkt 9 Ustawy.

¹⁶⁴ Artykuł 31 par. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zmieniony art. 1 pkt 11 Ustawy.

¹⁶⁵ Artykuł 1 pkt 1 Ustawy zmieniający art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

ogólnym sędziów szczególnie szerokich uprawnień poza wyborem delegatów do udziału w posiedzeniach kolegium danego sądu zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów oraz wysłuchaniem informacji prezesa sądu o sytuacji w sądzie.¹⁶⁶ Oczywiście jest niemniej, że zarówno kolegia, jak i zgromadzenia ogólne sędziów są organami samorządu sędziowskiego, które są właściwe do obradowania w sprawach dotyczących sądownictwa, a w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje się obecnie mechanizmy podejmowania uchwał przez obydwie te rodzaje organów bez nakładania jakichkolwiek ograniczeń co do przedmiotu ich obrad lub uchwał. To ograniczenie dotyczące obrad kolegiów i zgromadzeń ogólnych sędziów w „sprawach politycznych” ma prawdopodobnie związek z omówionym powyżej ograniczeniem dotyczącym podważania zasad funkcjonowania organów państwowych. Przepis nakładający to ograniczenie odnosi się wszakże nie tylko do sądów, ale również do „organów sądów”, które to pojęcie w ramach ustroju sądów powszechnych daje się racjonalnie zastosować do kolegiów i zgromadzeń ogólnych sędziów.

89. Po pierwsze, termin „sprawy polityczne”, którego użyto w Ustawie w celu ograniczenia debaty na forum kolegiów sądów i zgromadzeń ogólnych sędziów sądów powszechnych, jest zarazem szeroki i ogólnikowy. Nieuchronnie ogranicza on dyskusję na wiele tematów, w przypadku których panuje międzynarodowy konsensus że opinia sędziów mogłaby być cenna.. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca na przykład: „sędziowie powinni brać udział w pewnych debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej [oraz] należy się z nimi konsultować, jak też powinni oni odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz ogólniej funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.”¹⁶⁷ Według Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, co do zasady występuje pewna liczba sytuacji, w których właściwe jest, aby sędzia wypowiadał się na tematy drażliwe politycznie, na przykład omawiając ustawodawstwo i politykę, które „bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie sądów, niezależność sądownictwa lub podstawowe aspekty sprawowania wymiaru sprawiedliwości”.¹⁶⁸ Pogląd ten znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie ETPC¹⁶⁹ (zob. także część 5.1 dotyczącą wolności wypowiedzi sędziów i zawarte w niej odniesienia do źródeł).
90. Wiele spraw, nawet jeżeli można je zakwalifikować jako „polityczne”, stanowi uprawnione tematy dyskusji wśród sędziów. Przykładami są finansowanie wymiaru sprawiedliwości, prawa oskarżonych do rzetelnego procesu, ochrona świadków lub słabszych stron postępowania sądowego, jak też mechanizmy alternatywnego rozstrzygania sporów. Środki mające na celu osiągnięcie równości płci wśród uczestników wymiaru sprawiedliwości, jak też wrażliwość wymiaru sprawiedliwości na kwestie płci, mogą w równej mierze zostać określone mianem „spraw politycznych”, stanowiąc jednak zarazem uprawniony przedmiot rozważań i debat sędziów.
91. Ze względu na ich wyraźną sprzeczność z zaleceniami międzynarodowymi i uznanymi dobrymi praktykami **zaleca się usunięcie ograniczeń co do tematów obrad organów samorządu sędziowskiego nakładanych przez art. 1 pkt 2 Ustawy.**

¹⁶⁶ Artykuły 34 par. 1, 36 par. 1 i 36a par. 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zmienione art. 1 pkt 14–15 Ustawy.

¹⁶⁷ CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [„Opinia nr 3 z 2002 r. o etyce i odpowiedzialności sędziów”], pkt 34.

¹⁶⁸ Zob. *op. cit.*, przypis 26, pkt 4 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników z 2019 r.”).

¹⁶⁹ Zob. np. ECtHR [ETPC], *Wille v. Liechtenstein* [„Wille przeciwko Liechtensteinowi”] [Wielka Izba] (skarga nr 28396/95, wyrok z dnia 28 października 1999 r.), pkt 67–70; oraz ECtHR [ETPC], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”] [Wielka Izba] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 151–152 i 171.

8. Uwagi dodatkowe

8.1. Nadmierna rola władzy wykonawczej w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

92. Ustawa wydaje się zwiększać rolę władzy wykonawczej w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co zostało już poddane krytyce przez ODIHR w opinii z listopada 2017 r.¹⁷⁰ W szczególności, zgodnie ze zmianami wprowadzanymi w art. 37h par. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (na mocy art. 1 pkt 17 Ustawy), Minister Sprawiedliwości będzie oceniać informacje roczne o działalności sądów sporządzane przez prezesów sądów apelacyjnych i będzie dysponować uprawnieniami do przyjęcia lub odmowy przyjęcia tych informacji. Na mocy par. 6 tego samego artykułu odmowa przyjęcia informacji rocznej przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa sądu apelacyjnego z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 par. 1 pkt 1 ustawy. Chociaż odmowa ministra musi być uzasadniona, uzasadnienie to nie podlega kontroli sądowej. Ponadto przepis ten wydaje się szczególnie problematyczny w świetle art. 27 par. 1, zgodnie z którym prezes i wiceprezes sądu apelacyjnego mogą zostać odwołani przez Ministra Sprawiedliwości w trakcie swojej kadencji z powodu właśnie takiego rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych. Kolejnym przykładem jest zwiększone zaangażowanie Prezydenta RP w postępowania dyscyplinarne wobec sędziów sądów administracyjnych, o którym mowa w pkt 82–83 powyżej. Co do zasady władza wykonawcza nie powinna mieć możliwości ingerowania w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, aby nie naruszać niezależności sądownictwa¹⁷¹. W związku z tym **należy usunąć zmiany wprowadzane w art. 37h par. 6, a ogólniej wszystkie przepisy Ustawy dające władzy wykonawczej nadmierny wpływ na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.**
93. W Ustawie wprowadza się zmiany w kształcie kolegiów sądów okręgowych, a zwłaszcza w ich składzie. Na mocy art. 1 pkt 10 Ustawy kolegia te mają w przyszłości składać się wyłącznie z prezesa sądu okręgowego i prezesów sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego, w przeciwieństwie do obecnego kolegium złożonego z ośmiu sędziów mianowanych przez zgromadzenie ogólne sędziów okręgu. Wspomniani prezesi są jednak powoływani bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości (art. 24 i 25 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), co ostatecznie daje bezpośrednim nominatom rządu większy wpływ m.in. na opiniowanie kandydatów na sędziów. W zaleceniach opracowanych na poziomie regionalnym podkreśla się, że nadmiernego wpływu interesów politycznych na proces powoływania sędziów należy unikać, zapewniając, aby organy odpowiedzialne za wybór oraz przebieg kariery sędziów były niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej.¹⁷² **Zmiany takie są sprzeczne z tą zasadą i dlatego ich wprowadzenie powinno zostać w całości ponownie rozpatrzone.**
94. Inne przepisy Ustawy mają również na celu ograniczenie niezależności instytucjonalnej sądów przez odebranie im niektórych uprawnień i przekazanie ich władzy wykonawczej. Przykładowo na mocy art. 4 pkt 7 Ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma

¹⁷⁰ *Op. cit.*, przypis 1, m.in. pkt 86–89 („Opinia ODIHR z listopada 2017 r.”); oraz część 3 („Opinia ODIHR z sierpnia 2017 r.”).

¹⁷¹ *Op. cit.*, przypis 37, pkt 26 lit. c) („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”). Zob. też *op. cit.*, przypis 1, pkt 40 („Opinia ODIHR z sierpnia 2017 r.”).

¹⁷² Zob. np. *op. cit.*, przypis 16, pkt 46 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); *op. cit.*, przypis 30, pkt 8 (2010 ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence [„Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”]); *op. cit.*, przypis 26, pkt 1.3 (1998 European Charter on the Statute for Judges [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”]); *op. cit.*, przypis 47, pkt 48 (2007 CCJE Opinion no. 10 on the Council for the Judiciary at the Service of Society [„Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”]); oraz *op. cit.*, przypis 22, pkt 25 i 32 (Venice Commission [Komisja Wenecka] [Report on Judicial Appointments](#) [„Sprawozdanie dotyczące powołań sędziów”] z 2007 r.).

otrzymać uprawnienie do określania regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego. W swojej opinii z listopada 2017 r. ODIHR poddał ostrej krytyce podobne przepisy przyznające Prezydentowi uprawnienia do określenia regulaminu Sądu Najwyższego.¹⁷³ W istocie, umożliwienie członkom władzy wykonawczej regulowania tak szerokiego zakresu spraw może pozbawić strony postępowania sądowego prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” na mocy art. 6 EKPC.¹⁷⁴ Mianowicie przyznanie władzy wykonawczej nadmiernych uprawnień regulacyjnych może jej umożliwić „ingerencję w sprawy bezpośrednio związane z funkcją orzekania”, co w dokumencie „Komentarz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości do zasad z Bengaluru” [*UNODC Commentary on the Bangalore Principles*] określono jako naruszenie minimalnego warunku niezależności instytucjonalnej sądownictwa.¹⁷⁵ Ponadto, jako że w sądach administracyjnych pozwanym jest zazwyczaj organ władzy wykonawczej, przepis ten dałby również jednej ze stron sporów administracyjnych wpływ na stosowane procedury. **Zaleca się zatem całkowite usunięcie art. 4 pkt 7 Ustawy.**

8.2. Zmiana zasad powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

95. Jeżeli chodzi o modyfikację zasad powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, najważniejszą zmianą wprowadzoną na mocy art. 2 pkt 1 Ustawy jest to, że każdy sędzia Sądu Najwyższego ma prawo do zgłoszenia jednego kandydata. Ponadto przewidziano szczegółowe zasady mające na celu uniknięcie sytuacji, w których brak kworum/wystarczającej większości uniemożliwiłby wybranie pięciu kandydatów. Wybór tych kandydatów pozostawia się Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego.
96. Po pierwsze, alternatywnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie sędziom Sądu Najwyższego nie zaproponowanie jednego kandydata, lecz uszeregowanie kilku kandydatów w kolejności zgodnej z preferencjami. Jest bardziej prawdopodobne, że system taki zapewniłby szersze poparcie (nawet jeżeli tylko w ramach drugiej lub kolejnej preferencji) dla osoby mianowanej na stanowisko Pierwszego Prezesa, co jest generalnie zalecane.¹⁷⁶
97. Sam fakt, że prezes sądu najwyższej instancji w danym kraju jest powoływany przez władzę wykonawczą, nie podważa jego niezawisłości pod warunkiem, że po takim powołaniu nie podlega on żadnym naciskom, nie otrzymuje żadnych poleceń i wykonuje swoje obowiązki w sposób całkowicie niezawisły.¹⁷⁷ Warto tutaj niemniej zauważyć, że rozważana procedura dawałaby Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej znaczną możliwość wyboru. W tym względzie ODIHR uznał wcześniej, że „[z]większenie liczby potencjalnych kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa proponowanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi Rzeczypospolitej z dwóch do pięciu *de facto* redukuje rolę Zgromadzenia Ogólnego i daje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej większy wpływ, zwłaszcza że nie jest on w swoim wyborze

¹⁷³ *Op. cit.*, przypis 1, część 3 („Opinia z listopada 2017 r.”).

¹⁷⁴ *Op. cit.*, przypis 1, pkt 36 („Opinia z sierpnia 2017 r.”).

¹⁷⁵ UNODC [Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości], [Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#) [„Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] z września 2007 r., pkt 26.

¹⁷⁶ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], [Opinion on the Bill amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Bill amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts](#), [„Opinia o projekcie ustawy zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, o zaproponowanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym oraz o ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych”], nr CDL-AD(2017)031, pkt 75.

¹⁷⁷ Zob. np. ECHR [ETPC], [Zolotas v. Greece](#) [Zolotas przeciwko Grecji] (skarga nr 38240/02, wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r.), pkt 24.

związany liczbą głosów oddanych na każdego z kandydatów. Ponadto fakt, że to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podejmuje ostateczną decyzję w sprawie powołania i ponownego powołania, nie pozwala wykluczyć sytuacji, w której nad zasługami przeważą względy polityczne lub inne”.¹⁷⁸ Ponadto Prezydent nie powinien mieć możliwości wyboru kandydata popieranego jedynie przez niewielką mniejszość sędziów Sądu Najwyższego.¹⁷⁹

98. W związku z tym **Parlament powinien ponownie rozważyć przepisy, które dają sędziom Sądu Najwyższego możliwość oddania tylko jednego głosu, wskazując zamiast tego, że powinni oni wskazać kilku kandydatów w kolejności zgodnej z preferencjami i ustanawiając jednocześnie mechanizm gwarantujący, że Prezydent nie będzie mógł wybrać kandydata popieranego jedynie przez niewielką mniejszość sędziów Sądu Najwyższego.**

9. Uwagi końcowe dotyczące procesu opracowywania i przyjmowania Ustawy

99. Wstępny etap procesu ustawodawczego związanego z opracowaniem nowelizacji można uznać za niewłaściwy w wielu aspektach. Początkowo zainteresowanym stronom dano bardzo niewiele czasu na sformułowanie opinii na temat Ustawy (choć wiele z nich zdążyło to uczynić w tak krótkim czasie).¹⁸⁰ Po drugie, Ustawa została przyjęta w pierwszym czytaniu 19 grudnia, po czym została przedłożona Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie była przedmiotem debaty do późna w nocy,¹⁸¹ oraz została przyjęta w drugim i trzecim czytaniu przez Sejm następnego dnia (20 grudnia),¹⁸² a następnie przesłana do Senatu w dniu 23 grudnia 2019 r.¹⁸³
100. Państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby ustawodawstwo było „*przyjmowane w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania*” (Dokument Kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8).¹⁸⁴ Ponadto najważniejsze zobowiązania OBWE dotyczą tego, aby „*[u]stawodawstwo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli*” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1).¹⁸⁵
101. ODIHR pragnie przypomnieć (podobnie jak w swoich Opiniach z 2017 r.),¹⁸⁶ że zgodnie z dobrymi praktykami, inicjując fundamentalne reformy wymiaru sprawiedliwości, należy konsultować się z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa obywatelskiego, a podmioty te powinny odgrywać aktywną rolę w tym procesie. W związku z tym konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji

¹⁷⁸ *Op. cit.*, przypis 1, pkt 104 („Opinia z listopada 2017 r.”).

¹⁷⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 176, pkt 75 („Opinia Komisji Weneckiej z 2017 r. dotycząca Polski”).

¹⁸⁰ Zob. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69>> oraz <<https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia.184.1.8489.komisja-ustawodawcza.html>>.

¹⁸¹ Chociaż takiemu sposobowi procedowania nie stoją na przeszkodzie żadne formalne przepisy, to Unia Międzyparlamentarna w swoim dokumencie *Report on “Gender Sensitive Parliaments”* [„Sprawozdanie na temat parlamentów wrażliwych na kwestie płci”] z 2011 r. wzywa do przyjęcia łatwiejszych do pogodzenia z życiem rodzinnym godzin pracy parlamentarzystów w celu zapewnienia równej reprezentacji płci, w tym przez ograniczenie liczby debat trwających długo w nocy (zob. s. 90).

¹⁸² Zob. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=84CF468EEA95B97EC12584CE006F4282>>.

¹⁸³ Zob. <<https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,934.html>>.

¹⁸⁴ Dokument jest dostępny pod adresem <<<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>>.

¹⁸⁵ Dokument jest dostępny pod adresem <<<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>>.

¹⁸⁶ *Op. cit.*, przypis 1, pkt 16 i część 8 („Opinia z listopada 2017 r.”); oraz część 8 („Opinia z sierpnia 2017 r.”).

publicznych oraz pomagają zapewnić określenie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa.¹⁸⁷ Konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby miały one efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać stosownym zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących projektowanego ustawodawstwa; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie,¹⁸⁸ chyba że dana sprawa jest niecierpiąca zwłoki i wymaga pilnych działań. Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji powinny umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie oraz w trakcie całego procesu,¹⁸⁹ czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany, ale także wtedy, gdy jest on omawiany w parlamencie. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także wdrożenie przyjętych już przepisów i zwiększa ogólnie zaufanie opinii publicznej do instytucji. Pod tym względem krótki czas przeznaczony na dyskusję i brak konsultacji (pod nieobecność jakichkolwiek wskazań uzasadniających pilność działań) przy opracowywaniu Ustawy stoją w sprzeczności z tymi zasadami oraz dobrymi praktykami.

102. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.¹⁹⁰ 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 statusu bądź innych kwestii mających wpływ na ich pracę, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach.¹⁹¹
103. Sporządzono uzasadnienie do Ustawy, w którym wymieniono pewną liczbę przyczyn uzasadniających wprowadzenie planowanej reformy,¹⁹² ale nie wspomniano o badaniach i ocenie skutków, na których oparte są te ustalenia. W szczególności nie przedstawiono wielu dowodów na to, że obecne problemy polskiego wymiaru sprawiedliwości wymagają projektowanej reformy ustawodawczej. W uzasadnieniu nie wskazuje się również, czy – i w jakim stopniu – korzyści ze środków wybranych przez autorów Ustawy przewyższają koszty, w tym negatywny wpływ zmian na niezależność sądownictwa. Ze względu na potencjalne skutki Ustawy dla niezależności władzy sądowniczej i praworządności niezbędne jest poprzedzenie przyjęcia takiego ustawodawstwa dogłębną oceną skutków regulacji, która powinna obejmować należytą

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Zob. np. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* [„Zalecenia dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”] (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez 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.

¹⁸⁹ Zob. ODIHR, *Assessment of the Legislative Process in Georgia* [„Ocena procesu ustawodawczego w Gruzji”] z 30 stycznia 2015 r., pkt 33–34. Zob. np. ODIHR, *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* [„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014), sekcja II, podsekcja G dotycząca prawa do udziału w sprawach publicznych.

¹⁹⁰ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”), gdzie stwierdza się: „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

¹⁹¹ Zob. *op. cit.*, przypis 26, pkt 1.8. („Europejska Karta z 1998 r.”). Zob. też *op. cit.*, przypis 26, pkt 9 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”), gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (np. ustrój sądów, procedury, inne przepisy)”; oraz ENCJ [Europejska Sieć Rad Sądownictwa] *2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate* [„Deklaracja z Wilna z 2011 r. dotycząca wyzwań i sposobności dla władzy sądowniczej w obecnym klimacie gospodarczym”], Zalecenie 5, gdzie stwierdza się: „[w]ładze sądownicze i sędziowie powinni być zaangażowani w niezbędne reformy”.

¹⁹² Zob. <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69>>.

analizę problemu z wykorzystaniem opartych na dowodach technik w celu określenia najbardziej efektywnego i skutecznego wariantu regulacyjnego (w tym także wariantu niewprowadzania regulacji),¹⁹³ również zgodnie z wymogami odnoszącymi się do uzasadnień wymienionymi w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu, które dotyczą wszystkich projektów ustaw.¹⁹⁴

104. Ustawa ma ponadto na celu zmianę licznych przepisów innych niedawno przyjętych lub zmienionych aktów prawnych.¹⁹⁵ Jak wskazano w opiniach ODIHR z roku 2017, stwarza to wątpliwości, czy takie ciągłe zmiany prawa stanowią element spójnej polityki obejmującej gruntowną analizę problemów oraz określenie porównawczych kosztów i korzyści wszystkich dostępnych rozwiązań politycznych. Jak w szczególności zauważyła Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich, w miarę możliwości należy unikać wprowadzania zbyt wielu zmian w krótkim czasie, zwłaszcza w dziedzinie sprawowania wymiaru sprawiedliwości.¹⁹⁶ U podstaw procesu reform powinno leżeć kompleksowe podejście obejmujące przeprowadzenie rzeczywistej dyskusji politycznej ze wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz dokonanie na samym początku oceny skutków.
105. Ponadto w art. 17 Ustawy stanowi się, że ustawa wchodzi w życie 7 dni od dnia ogłoszenia. W Ustawie należy przewidzieć odpowiednie *vacatio legis*, aby umożliwić wdrożenie zmian w prawie w uporządkowany sposób.
106. W świetle powyższego, wstępnych etapów procesu przyjmowania Ustawy nie można uznać za zgodne ze wspomnianymi powyżej zasadami demokratycznego stanowienia prawa. ODIHR z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Senat umożliwił szeroką i otwartą debatę na temat Ustawy oraz w stosownych przypadkach konsultował się z krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami oraz ekspertami. Każdy rzeczywisty proces reformy wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza o takim zakresie i na taką skalę, **powinien być przejrzysty, pluralistyczny i szeroko zakrojony, obejmując skuteczne konsultacje, w tym z przedstawicielami sędziów, stowarzyszeniami sędziów i prawników, kręgami akademickimi oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, jak też pełną ocenę skutków, w tym zgodności ze stosownymi standardami międzynarodowymi praw człowieka, zgodnie z wymienionymi powyżej zasadami. Należy też przewidzieć odpowiednio długi czas na wdrożenie wszystkich etapów procesu legislacyjnego i odpowiedni okres *vacatio legis*.** Wskazane byłoby, aby stosowne zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami w przyszłych działaniach na rzecz reformy prawa. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą w związku z dowolnymi inicjatywami reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]

¹⁹³ Zob. np. ODIHR, [Report on the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia](#) [„Sprawozdanie z oceny procesu ustawodawczego w Republice Armenii”] z października 2014 r., pkt 47–48.

¹⁹⁴ Zob. art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu z 1992 r. ze zmianami wprowadzonymi w 2017 r.

¹⁹⁵ Zob. listę nowelizacji różnych aktów prawnych wymienionych w *op. cit.*, przypis 41.

¹⁹⁶ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 45 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 18 z 2015 r.”).