
Warszawa, 31 grudnia 2024 r.
Nr opinii: JUD-POL/504/2024 [AIC/NR]

OPINIA KOŃCOWA W SPRAWIE USTAWY O ZMIANIE USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

POLSKA

Niniejsza opinia końcowa powstała przy wkładzie następujących osób: **Slavica Banić**, była sędzia Trybunału Konstytucyjnego Chorwacji, **Gábor Halmai**, Europejski Instytut Uniwersytecki, Centrum Studiów Zaawansowanych im. Roberta Schumana oraz profesor emeritus Uniwersytetu Loránda Eötvösa w Budapeszcie, **Tamara Otiashvili**, ekspertka praw człowieka i zasad demokracji, **Andras Sajo**, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Wiedniu, były sędzia i wiceprezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, **Duro Sessa**, sędzia Sądu Najwyższego Chorwacji i prezes Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów (IAJ) oraz **Jan van Zyl Smit**, dyrektor Ośrodka Praworządności im. Toma Bingham, Brytyjski Instytut Prawa Międzynarodowego i Porównawczego.

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



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

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

STRESZCZENIE

Jak podkreśla się w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2024, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w krajowe wymogi konstytucyjne, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i normy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań prawodawczych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa. W związku z tym, w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), ważne jest, aby tryb reformy tego organu można było należycie uzasadnić w świetle prawa międzynarodowego i norm praw człowieka.

Powoływanie się na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu usprawiedliwienia nadzwyczajnych środków grozi ustanowieniem precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w analogiczny sposób po przejęciu władzy. W tym jednak konkretnym przypadku znaczne osłabienie niezależności sądownictwa w Polsce wskutek reform przeprowadzanych po 2017 r. zostało powszechnie dostrzeżone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), organizacje międzynarodowe, w tym ODIHR, a także obserwatorów krajowych oraz Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny.

W zaistniałych nadzwyczajnych okolicznościach złożoność i skala zmian wymaganych do wyeliminowania systemowych deficytów ustroju sądownictwa w Polsce uzasadniałyby szybką reformę KRS i zastosowanie pewnych wyjątkowych (jednorazowych) środków, aby uniknąć utrwalenia dysfunkcji systemowej stwierdzonej przez sądy europejskie. Pozwoliłoby to przerwać błędne koło potencjalnie wadliwych decyzji KRS w sprawie nominacji i awansów sędziowskich, a także późniejszych zaskarżeń wyroków, co stanowiłoby zagrożenie dla niezależności i funkcjonowania sądownictwa. Należy zarazem wprowadzić zabezpieczenia przed powieleniem podobnych środków w przypadku przyszłych zmian układu sił politycznych. Bogate orzecznictwo sądów międzynarodowych w odniesieniu do Polski uzasadnia te wyjątkowe środki i legitymizuje przeprowadzane zmiany. Zakres reformy wymaga również opracowania szczegółowej i spójnej polityki leżącej u podstaw całego procesu zmiany sądownictwa.

W tym kontekście reforma składu KRS powinna być jednym z priorytetów, ponieważ obecne rozwiązanie prawne, zgodnie z którym sędziowie-członkowie KRS są wybierani przez Sejm (niższą izbę parlamentu), stanowi jedną z dysfunkcji strukturalnych, która doprowadziła między innymi do powstania systemowych wad reżimu powoływania i awansowania sędziów. Brak pilnego rozwiązania może zaś tę sytuację jeszcze bardziej pogorszyć. Sekwencyjne podejście do reformy może być zatem uzasadnione w obecnych warunkach, o ile towarzyszy mu wnikliwa refleksja oraz szerszy, konstruktywny, inkluzywny i partycypacyjny proces reform legislacyjnych, który będzie adresował strukturalne i systemowe problemy sądownictwa w bardziej kompleksowy, dogłębny i systematyczny sposób.

ODIHR z zadowoleniem odnotowuje, że ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („ustawa”) ponownie wprowadza zasadę wyboru sędziów-

członków KRS przez środowisko sędziowskie, aby przywrócić niezależność KRS zgodnie z postulatami ETPC i rekomendacjami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym i regionalnym. Ponadto należy zwrócić uwagę na pozytywne aspekty szeregu przepisów ustawy, które uwzględniają niektóre z zaleceń sformułowanych w opiniach ODIHR, w szczególności dotyczących reprezentatywności ogółu sądownictwa w KRS, otwartości i przejrzystości wyboru sędziów-członków oraz gotowości zwiększenia udziału społeczeństwa w procesach KRS.

Szereg zaleceń zawartych w opinii z 2017 r. pozostaje zarazem niezrealizowanych, na przykład w odniesieniu do wymogu równowagi płci w składzie KRS w całym procesie zgłoszeniowym i wyborczym, a także potrzeby zapewnienia otwartości, przejrzystości i inkluzywności zasad wyboru i powoływania członków KRS spoza środowiska sędziowskiego. Kwestie te zasługują, aby poświęcić im dodatkową uwagę w przyszłych nowelizacjach ustawy z 2011 r. Powtarzamy pozostałe zalecenia zawarte w opinii z 2017 r. dotyczące składu KRS, w szczególności w odniesieniu do zasiadania w KRS urzędujących parlamentarzystów i Ministra Sprawiedliwości, jednocześnie uznając, że jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie wymagałyby nowelizacji ustawy zasadniczej i nie ma możliwości ich natychmiastowego wdrożenia. KRS powinna wreszcie również wykształcić kulturę przejrzystości i odpowiedzialności, aby zdobyć i utrzymać zaufanie społeczeństwa.

Przedterminowe zakończenie kadencji urzędujących sędziów-członków KRS

Przepisy przejściowe ustawy przewidują, że z chwilą ogłoszenia wyników wyborów nowych sędziów-członków ustaje kadencja sędziów, którzy zostali wybrani przez Sejm do zasiadania w KRS po nowelizacji z 2017 r. Należy podkreślić, że samo powołanie się na ogólny cel zwiększenia niezależności lub skuteczności organów samorządu sędziowskiego lub zbliżenia ram prawnych do norm międzynarodowych nie wystarczałoby jako argument uzasadniający przedterminowe wygaszenie mandatów członków KRS. Powinna istnieć wyraźna i udowodniona konieczność przeprowadzenia reformy, w ramach której nie ma innej możliwości niż wygaszenie mandatów członków Rady, aby naprawić sytuację, osiągnąć cele reformy i zapewnić zgodność z międzynarodowymi normami i zasadami praworządności. W szczególności przedterminowe zakończenie kadencji może być uzasadnione, gdy powołanie do KRS odbyło się z wyraźnym naruszeniem norm międzynarodowych i/lub wymogów ustawodawstwa krajowego, które samo w sobie powinno być zgodne z normami międzynarodowymi i zasadami praworządności.

Jak zauważono powyżej, opiniowana ustawa dąży do odwrócenia negatywnych skutków nowelizacji z 2017 r. poprzez wprowadzenie silniejszych gwarancji niezależności, a tym samym przywrócenie KRS zdolności, aby stać na straży niezależności polskiego sądownictwa, o co apelują międzynarodowe sądy i organy. Z orzecznictwa ETPC i TSUE jasno wynika, że KRS nie odzyska niezależności, jeśli nie zmieni się obecny model wyboru sędziów-członków przez parlament, a tworzyć ją będą nadal sędziowie wybrani przez Sejm. W związku z tym rozważane w art. 3 ustawy zakończenie kadencji *ex lege* wydaje się być uzasadnionym rozwiązaniem w istniejących nadzwyczajnych okolicznościach, o ile pozostanie środkiem wyjątkowym (jednorazowym).

Powstaje pytanie, czy brak dostępu do sądu dla urzędujących sędziów-członków KRS, których mandat ustałby *ex lege* w wyniku reformy, byłby obiektywnie uzasadniony. Bogate orzecznictwo międzynarodowe kwestionujące niezależność KRS ze względu na nadmierny

wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej, manifestujący się w wyborze sędziów-członków przez Sejm, każe zastanawiać się, czy urzędującym sędziom-członkom przysługuje sporne prawo do pozostania na stanowisku do końca kadencji. Nawet jeśli takie sporne prawo do pozostania na stanowisku zostałyby uznane w świetle przepisów krajowych obowiązujących w momencie wyboru sędziogo-członka, istnieją mocne i uprawnione argumenty za wykluczeniem dostępu do sądu ze względu na ostateczny cel reformy, jakim jest szybkie przywrócenie niezależności KRS i wykonanie wyroków sądów europejskich. Nie ma innej możliwości niż wygaszenie mandatów sędziów-członków, aby zaradzić tej sytuacji. Jako że sędziowie-członkowie KRS nadal zajmują stanowiska w sądownictwie i otrzymują z tego tytułu uposażenie, a diety przysługują im tylko wtedy, gdy biorą udział w posiedzeniach KRS, jest mało prawdopodobne, aby samo wygaśnięcie mandatu *ex lege*, w obecnych okolicznościach, zostało uznane za przekroczenie progu istotności wiążące się z naruszeniem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Jeśli natomiast niesłusznie naruszone zostałyby inne prawa i korzyści ściśle związane z zaprzestaniem działalności członka KRS, osobom tym powinno przysługiwać prawo odwołania się do właściwego sądu.

Brak prawa kandydowania na członka KRS

Ustawa przewiduje również, na zasadzie środka przejściowego, że sędziowie zajmujący stanowiska, na które zostali powołani lub awansowani przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r., nie mają prawa kandydowania na członka KRS, chyba że zrezygnują z awansu otrzymanego w tym okresie. Ze względów opisanych powyżej, w zaistniałych nadzwyczajnych okolicznościach, ograniczenie tym sędziom możliwości kandydowania wykluczyłoby (lub ograniczyłoby do minimum) ryzyko, że skład KRS tworzyliby sędziowie, których status prawny pozostaje niepewny w świetle polskiego prawa ze względu na ryzyko uznania ich za powołanych w wadliwej procedurze zgodnie z orzecznictwem sądów europejskich. Rozwiązanie to można uznać za uzasadnione na zasadzie wstępnego, wyjątkowego środka przejściowego, który poprzedzałby zajęcie się znacznie szerszym i bardziej kontrowersyjnym zagadnieniem statusu sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r. Mniej restrykcyjne rozwiązanie mogłoby jednak polegać na ograniczeniu podmiotowego zakresu zakazu kandydowania, w tym na przyjęciu przepisu, że bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim sędziom powołanym przez KRS przed zmianą jej składu w marcu 2018 r., nawet tym, którzy zostali awansowani lub przeniesieni w późniejszym czasie. W rzeczy samej nieuzasadnione byłoby automatyczne ograniczanie tym przedstawicielom sądownictwa biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS.

Status sędziów mianowanych lub awansowanych przez KRS po marcu 2018 r.

Opinia zawiera wreszcie ogólne wytyczne dotyczące wpływu decyzji KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r. na status sędziów, ponieważ przepisy przejściowe ustawy są nierozzerwalnie z tą kwestią związane. Podkreśla się w niej, że każda reforma wpływająca na status sędziów powinna być zgodna z zasadami praworządności i międzynarodowymi normami praw człowieka. Wszelkie środki skutkujące masowym usunięciem wszystkich sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS po marcu 2018 r., bez indywidualnej oceny postępowania lub kategoryzacji osób takim środkiem podlegających, mogą być

nieproporcjonalne, chyba że zostaną przedstawione przekonujące argumenty za ich wprowadzeniem.

Polsce przysługuje margines swobody uznania i szersza autonomia w wyborze sposobu naprawienia naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, niemniej zastosowane środki powinny być proporcjonalne i zróżnicowane, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności konkretnych powołań lub awansów (w ujęciu indywidualnym lub na zasadzie kategorii), przy jednoczesnym poszanowaniu praw sędziów, wobec których środki te są podejmowane. Należy również zauważyć, że wraz z upływem czasu interes pewności prawa może potencjalnie wymagać uznania niektórych nominacji, nawet jeśli pierwotnie były one wadliwe.

Skutki powołań sędziowskich, które są wadliwe ze względu na udział KRS w składzie ukształtowanym po zmianach z 2017 r., mogą się różnić w zależności od rodzaju sądu i miejsca w strukturze sądownictwie, co wyraźnie zauważa ETPC. W związku z tym władze mogą podjąć decyzję o kategoryzacji powołań/awansów sędziowskich. Podziału na kategorie można dokonać w oparciu o orzecznictwo ETPC i TSUE w odniesieniu do konkretnych powołań/awansów na określone stanowiska sędziowskie wysokiego szczebla i ewentualnie inne kryteria, takie jak data ubiegania się o awans przez poszczególnych sędziów oraz stan reform i ich ocena przez sądy europejskie w tamtym czasie, bądź też prawdopodobieństwo, że poszczególne rodzaje powołań/awansów sędziowskich nie były motywowane niewłaściwymi względami politycznymi lub nie były tak postrzegane. Na tej podstawie status niektórych kategorii sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. może być rozpatrywany *ex lege*, podczas gdy inne przypadki mogą wymagać bardziej zindywidualizowanego podejścia.

W świetle bogatego orzecznictwa międzynarodowego należy zweryfikować powołania dokonane przez KRS w składzie po zmianach z 2017 r. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej (która zastąpiła Izbę Dyscyplinarną), a także do innych izb Sądu Najwyższego. W tym względzie władze mają swobodę wyboru różnych rozwiązań politycznych. W grę mogłoby na przykład wchodzić uregulowanie *ex lege* statusu tych osób. W przypadku unieważnienia ich powołania *ex lege* nowo utworzona, niezależna KRS powinna pilnie zainicjować nową procedurę wyboru, co wydaje się szybką i skuteczną opcją, ale można też użyć innych środków, takich jak przyznanie nowej KRS uprawnień do rozpatrzenia statusu odnośnych osób wraz z zapewnieniem równych szans wszystkim kwalifikującym się kandydatom do zajmowania tych wysokich stanowisk sędziowskich. W przypadku unieważnienia *ex lege* przepisy powinny również określać warunki i zasady przenoszenia sędziów na poprzednio zajmowane stanowiska, a w przypadku braku takiej możliwości – na stanowisko sędziowskie równorzędного szczebla i o takiej samej długości kadencji, najlepiej za ich zgodą, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości odwołania się od decyzji administracyjnej dotyczącej przeniesienia oraz powiązanych świadczeń.

Uregulowanie *ex lege* kwestii powołań i awansów na inne wysokie stanowiska – prezesów sądów, rzeczników dyscyplinarnych, sędziów sądów apelacyjnych lub sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego – można również uznać za uzasadnione rozwiązanie prawno-polityczne. Kategorie te należy jednak zdefiniować na podstawie jasnych kryteriów, aby wykluczyć ryzyko rzeczywistej lub postrzeganej arbitralności. Aby formalnie wdrożyć ustawę

w praktyce, może zachodzić konieczność podejmowania przez zreformowaną (niezależną) KRS decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach sędziów objętych taką regulacją *ex lege*, które podlegałyby kontroli sądowej. Alternatywną możliwością byłoby przyznanie zreformowanej, niezależnej KRS uprawnień do unieważniania lub zatwierdzania nominacji w oparciu o jasne kryteria i procedurę.

W imię sprawności i skuteczności procesu reform przywracających praworządność dopuszczalną byłaby również sytuacja, w której władze zdecydowałyby się na odmienne uregulowanie statusu innych kategorii powołań sędziowskich, aby wyeliminować nieprawidłowości w procedurze nominacyjnej wynikające z udziału KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r. Władze mają pewną swobodę w zakresie weryfikacji statusu wszystkich powołań sędziowskich (od marca 2018 r.), ale w przypadku nominacji początkujących sędziów i potencjalnie niektórych innych kategorii powołań sędziowskich niższego szczebla za uzasadnione i właściwe rozwiązanie polityczne należałoby uznać zatwierdzenie lub potwierdzenie powołania. W takich przypadkach ustawodawca może rozważyć zapewnienie podstaw prawnych do zatwierdzania wszystkich takich powołań przez (nowo utworzoną) niezależną KRS, o ile proces zatwierdzania nie spowoduje nadmiernych utrudnień w funkcjonowaniu tego organu. Jako że status sędziów powołanych po marcu 2018 r. jest kwestionowany ze względu na nieprawidłowości w procedurze nominacji i brak niezależności KRS, dopuszczenie ich do pełnienia funkcji na zasadzie regulacji *ex lege* może nie być wystarczającym rozwiązaniem, chyba że wprowadzeniu przepisów towarzyszyć będą decyzje administracyjne wydawane przez zreformowaną (niezależną) KRS.

Różnicowanie między poszczególnymi kategoriami powołań i awansów zmniejszyłoby zakres podmiotowy środków, zastępując jedno ogólne rozwiązanie problemu statusu sędziów podejściem w większym stopniu opartym na indywidualnej ocenie. Przepisy powinny jasno określać poszczególne kategorie sędziów, kryteria kategoryzacji i ewentualnego zatwierdzania lub unieważniania powołań/awansów, obowiązującą procedurę i konsekwencje dla każdej kategorii, zwłaszcza w zakresie przenoszenia, wynagrodzenia i innych świadczeń oraz ewentualnej zmiany miejsca służbowego lub innych środków. W każdym przypadku prawa indywidualne wadliwie powołanych sędziów na mocy art. 6 i 8 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) również będą musiały być przestrzegane w zakresie, w jakim mają zastosowanie.

Konieczny może być mechanizm instytucjonalny, który zapewniłby, że przewidziane w prawie przesłanki unieważnienia lub zatwierdzenia powołania/awansu są prawidłowo stosowane wobec poszczególnych osób. Aby proces ten w pełni zabezpieczyć przed ryzykiem upolitycznienia w przyszłości, w jego realizację należy również włączyć istniejące organy sądowe, jeśli sprawnie funkcjonują, a ich skład jest zgodny z międzynarodowymi standardami, takie jak (niezależna) KRS składająca się z sędziów wybranych przez środowisko sędziowskie, ewentualnie po zasięgnięciu opinii zgromadzenia sędziów. Każda decyzja dotycząca indywidualnego statusu wadliwie powołanego sędziego powinna podlegać mechanizmowi kontroli sądowej spełniającemu kryteria „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, w którym nie uczestniczą sami wadliwie powołani sędziowie i w którym obowiązują ściśle zasady proceduralne dotyczące wyłączenia sędziów z orzekania.

Wykonując swój mandat wspierania państw uczestniczących OBWE w wypełnianiu zobowiązań w zakresie wymiaru ludzkiego, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----------|
| I. WSTĘP..... | 9 |
| II. ZAKRES OPINII..... | 10 |
| III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA..... | 10 |
| 1. Międzynarodowe normy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego oraz tło..... | 10 |
| 2. Uwagi ogólne na temat zakresu ustawy..... | 11 |
| 3. Skład Krajowej Rady Sądownictwa..... | 13 |
| 3.1. <i>Reprezentatywność sądownictwa ogółem.....</i> | <i>13</i> |
| 3.2. <i>Kwestie płci i różnorodności.....</i> | <i>13</i> |
| 3.3. <i>Inne uwagi dotyczące składu Krajowej Rady Sądownictwa.....</i> | <i>14</i> |
| 4. Rola Państwowej Komisji Wyborczej..... | 15 |
| 5. Zgłaszanie i wybór sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa..... | 17 |
| 5.1. <i>Podmioty zgłaszające.....</i> | <i>17</i> |
| 5.2. <i>Wysłuchanie kandydatów.....</i> | <i>18</i> |
| 5.3. <i>Zasady głosowania na kandydatów do KRS.....</i> | <i>19</i> |
| 5.4. <i>Zaskarżanie uchwał PKW w sprawie zgłoszenia i wyboru sędziego-członka.....</i> | <i>20</i> |
| 5.5. <i>Wygasanie mandatów sędziów-członków przed upływem kadencji.....</i> | <i>21</i> |
| 6. Rada Społeczna..... | 21 |
| 7. Przepisy przejściowe..... | 22 |
| 7.1. <i>Skutki wyboru nowych sędziów-członków.....</i> | <i>22</i> |
| 7.1.1 <i>Nieusuwalność członków rad sądownictwa jako podstawowa gwarancja niezależności sądownictwa.....</i> | <i>22</i> |
| 7.1.2 <i>Istnienie spornego prawa na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....</i> | <i>24</i> |
| 7.1.3 <i>Uwagi końcowe.....</i> | <i>27</i> |
| 7.2. <i>Brak prawa do kandydowania w przypadku sędziów powołanych lub awansowanych przez Prezydenta w wyniku wniosku KRS w składzie ukształtowanym z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS z 2011 r.</i> | <i>28</i> |
| 8. Wpływ decyzji KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. na status sędziów..... | 30 |
| 8.1. <i>Uwagi ogólne.....</i> | <i>30</i> |
| 8.2. <i>Skutki wadliwych powołań.....</i> | <i>35</i> |
| 8.3. <i>Proporcjonalność środków mających na celu rozwiązanie problemu wadliwie powołanych sędziów.....</i> | <i>37</i> |
| 8.4. <i>Indywidualne prawa wadliwie powołanych sędziów.....</i> | <i>41</i> |
| 8.4.1. <i>Prawo dostępu do sądu.....</i> | <i>41</i> |
| 8.4.2. <i>Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.....</i> | <i>42</i> |
| 8.5. <i>Instytucjonalny mechanizm i procedura określania statusu wadliwie powołanych sędziów.....</i> | <i>44</i> |
| 9. Zalecenia dotyczące procesu opracowywania i przyjęcia ustawy oraz innych inicjatyw ustawodawczych związanych z praworządnością..... | 45 |

I. WSTĘP

1. W dniu 21 marca 2024 r. Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) pilny wniosek o ocenę prawną projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu z dnia 20 lutego 2024 r. (dalej „projekt ustawy”)¹.
2. W dniu 28 marca 2024 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności projektu nowelizacji z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim.
3. Ze względu na krótki termin na dokonanie oceny prawnej ODIHR postanowiło sporządzić pilną przejściową opinię w sprawie projektu ustawy². Dotyczy ona najbardziej niepokojących zagadnień z zakresu reformy Krajowej Rady Sądownictwa (dalej „KRS”). W jej zakres nie wchodzi kwestia statusu sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym ustawą o KRS z 2011 r. w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r.
4. W niniejszej opinii końcowej dokonany zostanie przegląd ustawy w brzmieniu przedłożonym Prezydentowi do podpisu w dniu 15 lipca 2024 r., z uwzględnieniem poprawek wprowadzonych do projektu ustawy w trakcie czytań przed Sejmem oraz poprawek zaproponowanych przez Senat, przyjętych przez Sejm w dniu 12 lipca 2024 r. W dniu 2 sierpnia Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej, ustawę z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej „ustawa”)³. Analiza ODIHR koncentruje się wyłącznie na niektórych kluczowych aspektach ustawy, choć należy zauważyć, że potrzebne byłyby bardziej kompleksowe reformy, które objęłyby inne podstawowe kwestie związane z praworządnością w Polsce. Brak uwag na temat niektórych przepisów ustawy nie powinien być interpretowany jako ich aprobata, a treść niniejszej opinii nie wyklucza ustnych uwag lub pisemnych analiz i zaleceń, jakie ODIHR może przedstawić w przyszłości.
5. Niniejszą opinię końcową sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek. ODIHR przeprowadziło ocenę w ramach swojego mandatu, aby wesprzeć państwa uczestniczące OBWE w realizacji zobowiązań OBWE⁴. Należy ją również odczytywać w świetle szeregu opinii w sprawie reformy sądownictwa w Polsce opublikowanych przez ODIHR w latach 2017-2023, w szczególności opinii końcowej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 maja 2017 r.⁵

1 Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy i skierowała go do Sejmu w dniu 20 lutego 2024 r.; ustawa została przyjęta w dniu 12 lipca 2024 r., zob. <[Druk nr 219 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#)>.

2 *Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (8 kwietnia 2024 r.) w języku [angielskim](#) i [polskim](#).

3 Zob. [Nowela ustawy o KRS skierowana do Trybunału Konstytucyjnego \ Prawo \ Wnioski do TK \ Strona Prezydenta RP \(prezydent.pl\)](#).

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

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

II. ZAKRES OPINII

6. Niniejsza opinia obejmuje swoim zakresem wyłącznie ustawę w brzmieniu przyjętym w dniu 12 lipca 2024 r. Z racji takiego ograniczenia nie stanowi ona pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych oraz instytucjonalnych działalności Krajowej Rady Sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Opinia, chociaż bierze pod uwagę istniejące ramy prawne i konstytucyjne, nie ma na celu oceny konstytucyjności ustawy; kwestia ta wykracza poza zakres niniejszej analizy i powinna być rozstrzygana przez właściwe instytucje krajowe.
7. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. W analizie prawnej wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących OBWE. Powołując się na ustawodawstwo innych państw, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem stosowanym w danym kraju, skupia się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, zarazem pokazując sposób ich wdrożenia w praktyce w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze da się je przenieść na grunt innego państwa; należy zatem zawsze je rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
8. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁶ (dalej „CEDAW”) oraz Planem działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci⁷, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w niniejszej Opinii uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci i różnorodności.
9. Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o zlecone przez ODIHR nieoficjalne tłumaczenie ustawy, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. W przypadku przetłumaczenia opinii na inny język rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.
10. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza opinia nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag dotyczących przedmiotowych kwestii w Polsce.

III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

1. MIĘDZYNARODOWE NORMY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO ORAZ TŁO

11. Odpowiednie międzynarodowe normy człowieka i zobowiązania OBWE, a także kontekst, są opisane w *Pilnej przejściowej opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (8 kwietnia 2024 r.).
12. W zmienionym projekcie ustawy przyjętym w trzecim czytaniu przez Sejm w dniu 12 kwietnia 2024 r. zachowane zostało sześć artykułów poddanych ocenie ODIHR w pilnej przejściowej opinii, z

⁶ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Ukraina złożyła dokument ratyfikacyjny konwencji w dniu 30 lipca 1980 r.

⁷ Zob. *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality*, przyjęty decyzją nr 14/04, skarga nr MC.DEC/14/04 (2004), pkt 32.

jedną zasadniczą zmianą wprowadzoną w art. 11j. W art. 11j wprowadzono ust. 2, w którym zaproponowano dodatkowe organy mające prawo zgłoszenia kandydata na członka KRS, a mianowicie Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych oraz Krajową Radę Notarialną. Poprawki zaproponowane przez Senat⁸, z których część została przyjęta przez Sejm 12 lipca 2024 r., wprowadzają możliwość oddawania przez sędziów nie więcej niż sześciu głosów na kandydatów trzech kategorii i zawierają szereg wyjaśnień dotyczących procesu wyboru członków KRS. Odnoszą się również do kwestii wygasania mandatów członków KRS przed upływem kadencji, przewidując w takim przypadku prawo objęcia mandatu przez sędziego, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w wyborach na członka KRS tej samej kategorii.

2. UWAGI OGÓLNE NA TEMAT ZAKRESU USTAWY

13. Jak podkreślano w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2023, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE. W związku z tym, jak podkreślają ETPC i TSUE, reformy sądownictwa nie powinny prowadzić do podważenia niezależności sądownictwa i jego organów oraz powinny wpisywać się w zasady praworządności i gwarancje niezależności sądów⁹. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań prawodawczych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa.
14. W szczególności ważne jest, aby wybory rozwiązań prawodawczych dokonane w celu zreformowania KRS można było należycie uzasadnić w świetle prawa międzynarodowego i norm praw człowieka, a ustawodawca nie powoływał się bezkrytycznie na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu usprawiedliwienia nadzwyczajnych środków – może to bowiem stwarzać ryzyko ustanowienia precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w analogiczny sposób po dojściu do władzy¹⁰. Taki precedens rodzi zagrożenia, których należy unikać, dlatego może być dopuszczony jedynie, jeśli istnieją ku temu przekonujące powody i argumenty. Jeśli chodzi o zakres ewentualnego precedensu, należy wziąć pod uwagę, że polskie władze zostały wezwane do „szybkiego wypracowania środków w celu przywrócenia niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących prawo polskiego sądownictwa do wyboru członków KRS wyłanianych spośród sędziów” w niedawnym wyroku pilotażowym ETPC w sprawie *Wałęsa*, który opierał się na szeregu decyzji ETPC i TSUE. Istnieje niemniej zagrożenie, że pośpieszne zmiany prawodawcze dokonywane z pominięciem właściwego, inkluzywnego i partycypacyjnego procesu oraz bez zachowania odpowiedniego okresu przejściowego mogą być postrzegane jako sposób zreformowania składu KRS przez polityczną większość w imię jej własnego interesu¹¹. W wyniku omawianej reformy wybór nowych sędziów KRS ma być dokonywany nie przez władze polityczne, lecz, jak wskazuje ustawa, przez samych sędziów, którzy będą wybierać kandydatów do obsadzenia wakatów.

8 Zob. [Druk nr 378 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#).

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

10 *Ibidem* Sob. także: Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników (UNSRJL), *2005 Annual Report*, UN Doc E/CN.4/2005/60 (2005), pkt 45.

11 Komisja Wenecka wyraziła takie obawy w innym kontekście w odniesieniu do proponowanych reform Rady Sądownictwa Gruzji, w ramach których wyboru nowych członków KRS miały dokonywać władze polityczne; zob. Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2020\)016, Armenia - Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court](#), pkt 38.

15. Istnieje wyraźna i uzasadniona potrzeba pilnej reformy KRS, co podkreśla ETPC, stwierdzając, że „dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz jej zaangażowanie w procedurę nominacji sędziowskich utrwala dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do »niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą«, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu rządów prawa w Polsce”¹². ETPC w kilku wyrokach wezwał Polskę do podjęcia „szybkich działań naprawczych”¹³ i „szybkiego wypracowania środków” w celu usunięcia wadliwej procedury powoływania sędziów, w tym poprzez przywrócenie niezależności KRS¹⁴, a postulat ten został również wyrażony przez inne organy regionalne i międzynarodowe¹⁵. Inne elementy systemu sądownictwa również wymagają reformy; konstatacja ta wynika z poprzednich opinii ODIHR oraz wspomnianego wyżej bogatego orzecznictwa ETPC i TSUE, a także różnych raportów i analiz wydanych przez organy międzynarodowe i regionalne. Jak wspomniano powyżej, konieczna byłaby bardziej kompleksowa i dogłębna reforma, aby zagwarantować niezależność sądownictwa i zaadresować zasadnicze problemy praworządności w Polsce. W swoich wcześniejszych opiniach ODIHR ostrzegało przed licznymi, częstymi i fragmentarycznymi zmianami przepisów dotyczących sądownictwa, które mogłyby budzić wątpliwości co do tego, czy u podstaw procesu reform leży przemyślana i spójna polityka, i wywoływać stan niepewności prawnej¹⁶. Jak wyraźnie zwróciła uwagę Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), w miarę możliwości należy unikać zbyt wielu zmian w krótkim okresie czasu, zwłaszcza w obszarze wymiaru sprawiedliwości¹⁷.
16. Z powyższych stwierdzeń wynika pilna potrzeba reformy KRS oraz weryfikacji składu i trybu wyboru sędziów-członków KRS, gdyż upływ czasu prowadzi jedynie do utrwalenia wad systemowych wymiaru sprawiedliwości i dalszych potencjalnych naruszeń. Plan Działań przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości i ocena skutków regulacji, która towarzyszy ustawie, każą dostrzec pewną spójność i chęć przeprowadzenia w dłuższym horyzoncie czasowym bardziej kompleksowej i dogłębnej reformy, w tym KRS. W związku z tym wydaje się, że w okolicznościach występujących obecnie w Polsce dopuszczalne byłoby rozważenie sekwencyjnego podejścia do reformy sądownictwa, pod warunkiem, że przyjęciu ustawy towarzyszyłaby głębsza refleksja, a także szerszy, konstruktywny, inkluzywny i partycypacyjny proces reformy legislacyjnej, który odpowiadałby na strukturalne i systemowe nieprawidłowości sądownictwa w bardziej kompleksowy, dogłębny i systematyczny sposób.
17. Należy wreszcie przyznać na wstępie, że przywracając zasadę wyboru sędziów-członków KRS przez osoby równe rangą (innych sędziów), ustawa adresuje jeden z zasadniczych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, co jest godne pochwały. Ponadto należy zwrócić uwagę na pozytywne aspekty szeregu przepisów ustawy, które uwzględniają niektóre z zaleceń sformułowanych przez ODIHR w opiniach z 2017 r. Dotyczą one w szczególności:
- wprowadzenia środków w celu zapewnienia, aby sędziowie sądów pierwszej instancji (sądów rejonowych) byli również reprezentowani wśród sędziów pełniących funkcję członków KRS przy zachowaniu proporcji między wszystkimi instancjami sądowymi i rodzajami sądów,

12 Zob. ETPC, [Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce](#), skarga nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 318.

13 Zob. ETPC, [Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce](#), skargi nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 353.

14 Zob. ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

15 Zob. np. Komisja Wenecka, *Poland - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the Law on the Common Courts, the Law on the Supreme Court and some other Laws*, [CDL-AD\(2020\)017-e](#), pkt 61, w której wzywa się Polskę, aby „powróciła do wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nie przez parlament, ale przez innych sędziów”; [Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland](#), A/HRC/38/38/Add.1, 5 kwietnia 2018 r., pkt 85; Komisja Europejska, [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce](#), s. 5-6; Universal Periodic Review, [Report of the Working Group](#) (2023); [Decyzja ENCI](#) z dnia 28 października 2021 r. o wykluczeniu KRS z ENCI. Zob. także Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO), [Second Interim Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors for Poland](#), GrecoRC4(2023)4, pkt. 41 i 47.

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

17 Zob. CCJE, [Opinion no. 18 \(2015\) on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy](#), pkt 45.

- zwiększenie otwartości i przejrzystości wyborów sędziów-członków oraz
 - zwiększenie udziału społeczeństwa w procesach KRS, co odbywa się poprzez ustanowienie Rady Społecznej, o której mowa w ustawie, jako organu doradczego (zob. podsekcja III.6 poniżej).
18. Szereg zaleceń zawartych w opinii z 2017 r., a mających znaczenie dla dalszej reformy KRS, pozostaje zarazem niezrealizowanych, na przykład w odniesieniu do **wymogu zapewnienia równowagi płci w składzie KRS** w całym procesie zgłaszania i wyboru kandydatów, a także potrzeby **zapewnienia otwartości, przejrzystości i inkluzywności zasad wyboru i powoływania pozostałych członków KRS niebędących sędziami**. Kwestie te zasługują, aby poświęcić im dodatkową uwagę w obecnej ustawie lub przynajmniej w przyszłych nowelizacjach ustawy z 2011 r.¹⁸Należałoby również rozważyć wprowadzenie wymogu, aby **kadencja członków zgłoszonych przez Sejm i Senat różniła się lub przynajmniej nie rozpoczynała się w tym samym czasie**, aby zabezpieczyć niezależność KRS i chronić jej przed rzeczywistymi lub postrzeganymi wpływami politycznymi ze strony większości tworzącej organ wybierający/powołujący, a prewencyjne odnowienie kadencji członków Rady po wyborach parlamentarnych nie powinno mieć miejsca¹⁹. Ustawa milczy również na temat **potencjalnych mechanizmów służących wzmocnieniu odpowiedzialności KRS, co ma istotne znaczenie dla odbudowy zaufania publicznego do tej instytucji**. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, niedawno opublikowany dokument ODIHR *Warsaw Recommendations* wraz z Opinią CCJE nr 24 z 2021 r. mogą służyć jako źródło przydatnych wskazówek (zob. omówienie niektórych z wyżej wymienionych zagadnień w poniższych podsekcjach).

3. SKŁAD KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

3.1. Reprezentatywność sądownictwa ogółem

19. Artykuł 11f ust. 1 stanowi, że w skład piętnastu sędziów KRS powinien wchodzić jeden sędzia Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów apelacyjnych, trzech sędziów sądów okręgowych, sześciu sędziów sądów rejonowych, jeden sędzia sądu wojskowego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego i jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przepis ten przyczyni się do zapewnienia lepszej reprezentacji sądownictwa ogółem, w tym sędziów sądów pierwszego szczebla (rejonowych), zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami i dobrymi praktykami²⁰.

3.2. Kwestie płci i różnorodności

20. ODIHR podkreśla w dokumencie *Warsaw Recommendations* z 2023 r., że zasady dotyczące składu rad sądownictwa lub podobnych organów oraz wyboru i powoływania ich członków powinny być opracowane w sposób zapewniający równowagę płci i różnorodność²¹. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) również wyraźnie wskazuje w dokumencie *CCJE Opinion No. 24*

18 [Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, 5 maja 2017 r.](#), pkt 51, w której zaleca się wprowadzenie mechanizmów konsultacyjnych, aby ułatwić udział zewnętrznych autonomicznych podmiotów/organów (na przykład uczelni, organizacji pozarządowych, izb adwokackich itp.) i/lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie zgłaszania kandydatów na członków KRS niebędących sędziami. Zob. także ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#), październik 2023 r., pkt 6 oraz Komisja Wenecka, [Final Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania](#), CDL-AD(2016)009, 14 marca 2016 r., pkt. 15–16.

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

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

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

(2021) on the evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems, że skład rady sądownictwa powinien odzwierciedlać „różnorodność płci i regionów”²². Komitet CEDAW wzywa państwa członkowskie do przyjęcia ustawodawstwa i innych środków w celu zapewnienia parytetu (50/50) na stanowiskach decyzyjnych wszystkich szczebli sądownictwa²³.

21. Ustawa nie wspomina o sposobie zapewnienia zrównoważonej reprezentacji płci i promowania różnorodności w procesie nominacji i wyboru²⁴. Aby cel ten mógł być osiągnięty, zaleca się wprowadzenie wymogów dotyczących reprezentacji płci zarówno w procesie zgłaszania kandydatów, jak i w odpowiednich zasadach i procedurach regulujących proces wyboru członków KRS spośród sędziów przez innych sędziów²⁵. Chociaż uznaje się, że zapewnienie równości płci w procesie zgłoszeniowym może stanowić wyzwanie, byłoby wskazane, aby przepisy zawierały jasne wytyczne w tym zakresie. Można to osiągnąć np. poprzez wymóg, aby w przypadku kandydatów zgłaszanych przez grupy sędziów wskazywano dwie osoby reprezentujące każdą z płci²⁶ i/lub poprzez dostosowanie procedur głosowania²⁷. Na przykład zamiast wybierać sędziego z dłuższym stażem służby w przypadku równej liczby głosów (art. 11f ust. 4), można wprowadzić zasadę, aby w pierwszej kolejności rozważać wybór osoby należącej do niedostatecznie reprezentowanej płci, jeśli obie osoby kandydujące są różnej płci. Władze publiczne powinny rozważyć przyjęcie podobnych rozwiązań w celu zapewnienia odpowiedniej reprezentacji mniejszości w sądowych organach samorządowych²⁸. **Zaleca się, aby ustawa zawierała szczegółowe wytyczne i/lub sposoby zapewnienia zrównoważonego pod względem płci składu i odpowiedniej reprezentacji różnych grup w całym procesie zgłaszania kandydatów i wyboru członków KRS spośród sędziów.**

3.3. Inne uwagi dotyczące składu Krajowej Rady Sądownictwa

22. Na szczeblu międzynarodowym uznaje się, że chociaż sędziowie wybierani przez środowisko sędziowskie powinni mieć co najmniej niewielką większość w radzie sądownictwa lub w innym niezależnym organie tego typu, to jednak należy unikać sytuacji, w której przedstawiciele sądownictwa stanowiliby całość lub przeważającą większość składu takich organów, aby zapobiec dbaniu o interes własny, wzajemnej obronie w obrębie środowiska, kumoterstwu i zarzutom korporacjonizmu²⁹. Pod tym względem konstrukcja Krajowej Rady Sądownictwa przewidziana w art. 187 Konstytucji i w Ustawie z 2011 r. zapewnia jej mieszany skład w postaci przedstawicieli sądownictwa (na 25 członków przypada 15 sędziów oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) i osób spoza środowiska sędziowskiego (8 członków³⁰). Organy międzynarodowe i regionalne, w tym ODIHR, generalnie zalecają zarazem

22 Zob. *CCJE Opinion No. 24, Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, pkt. 30. Zob. także ENCI, *Compendium on Councils for the Judiciary* (2021), s. 6 oraz *Platforma Działania z Pekinu*, rozdział I raportu z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, Pekin, 4-15 września 1995 r. (A/CONF.177/20 i Add.1), pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1. „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu i pełnego uczestnictwa w strukturach władzy i podejmowaniu decyzji”, w którym wzywa się państwa do przyjęcia celu w postaci zapewnienia równowagi płci w sądownictwie.

23 Zob. Komitet CEDAW, *General recommendation No. 40 on equal and inclusive representation of women in decision-making systems*, 23 października 2024 r., pkt. 49(a).

24 W listopadzie 2024 r. KRS liczyła 25 członków, w tym 16 mężczyzn i 9 kobiet; zob. <[Home \(krs.pl\)](http://krs.pl)>.

25 Zob. np. podobne zalecenie sformułowane w kontekście zgłaszania i wyboru członków Komisji Dyscyplinarnej odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom w dokumencie ODIHR i Komisji Weneckiej pt. *Joint Opinion on the Draft Amendments to the Legal Framework on the Disciplinary Responsibility of Judges in the Kyrgyz Republic* (2014), pkt. 73.

26 Na przykład w sytuacjach, gdy organy publiczne lub organizacje zgłaszają kandydatów do powołania na stanowiska, niektóre kraje wprowadziły obowiązek przedstawienia w każdym przypadku dwóch kandydatów – kobiety i mężczyzny (np. w Danii, załącznik IV do *Explanatory Memorandum on CoE Recommendation CM/Rec(2003)3*).

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

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

29 Zob. np. CCJE, *Opinion no. 24 (2021) on the Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems*, pkt 20. Zob. także np. Komisja Wenecka, *Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the Judicial Council, the competence of the Constitutional Court and Special Financial Zones*, [CDL-AD\(2014\)026-e](https://www.coe.int/t/e/treaties/026_e), pkt. 68-76.

30 tj. Ministra Sprawiedliwości, osoby powołanej przez Prezydenta RP, czterech posłów i dwóch senatorów (art. 187 ust. 1 Konstytucji).

uwzględnienie w większym stopniu w składzie takich organów osób spoza środowiska prawniczego, aby uniknąć ryzyka korporacjonizmu i dodać element zewnętrznej, bardziej neutralnej kontroli³¹. ODIHR w szczególności zaleca w dokumencie „Warsaw Recommendations” z 2023 r., aby rady sądownictwa „składały się w niewielkiej większości z sędziów wybieranych przez innych sędziów”, a zarazem „miały pluralistyczny skład z różnorodną reprezentacją zawodów prawniczych, w tym przedstawiciele środowiska akademickiego, adwokatury oraz doświadczonych i szanowanych członków społeczeństwa obywatelskiego, którzy mogą wykazać się długą i udokumentowaną działalnością na rzecz wspierania niezależności i odpowiedzialności sądów”³². Taka zmiana w składzie KRS wymagałaby wprowadzenia nowelizacji art. 187 Konstytucji, który nie przewiduje członkostwa przedstawicieli zawodów prawniczych lub osób niebędących prawnikami, niemniej taką opcję należy mieć na uwadze, gdyby reforma konstytucyjna okazała się możliwa i została podjęta w przyszłości.

23. Jak zauważyło ODIHR w opinii z 2017 r., organy regionalne i międzynarodowe, takie jak Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), Komisja Wenecka czy Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, kwestionują praktykę zasiadania czynnych parlamentarzystów lub przedstawicieli władzy wykonawczej, zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości, w radach sądownictwa, jako że może to zwiększać ryzyko wywierania przez pozostałe gałęzie władzy niewłaściwego wpływu na sądownictwo³³. Jednocześnie jakakolwiek zmiana w tym zakresie wymagałaby co do zasady nowelizacji Konstytucji RP³⁴. Gdyby taka możliwość zaistniała, jeśli chodzi o większość potrzebną do przeprowadzenia reformy konstytucyjnej, wskazane byłoby również **rozważyć wprowadzenie do Konstytucji pewnych zabezpieczeń, aby dodatkowo wzmocnić niezależność sądownictwa, w tym niezależność i bezstronność KRS, a w ostatecznym rozrachunku – zapobiec ewentualnej erozji demokracji w przyszłości.**
24. Wreszcie, jak podkreślono w dokumencie ODIHR „Warsaw Recommendations” (2023), aby zdobyć i utrzymać zaufanie społeczeństwa, **rady sądownictwa i inne organy samorządowe powinny wypracować kulturę odpowiedzialności**, czyli rozliczać się ze swoich działań, nawet nie będąc do tego zobowiązanymi przepisami prawa³⁵. W szczególności **powinny one w jak najszerszym możliwym zakresie udostępniać publicznie informacje oraz często i regularnie podejmować dialog ze społeczeństwem obywatelskim, mediami i szeroko rozumianą opinią publiczną, a ich członkowie powinni podlegać postępowaniu dyscyplinarnemu, które zapewni takie same gwarancje procesowe, jak w przypadku sędziów objętych analogicznym postępowaniem**³⁶. Zalecenia te pozostają aktualne, jako że kwestie, do których się odnoszą, nie zostały uwzględnione w ustawie.

4. ROLA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

25. Artykuł 1 ustawy wprowadza nowy art. 11h, który nadaje Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) centralną rolę w zakresie nadzoru nad przebiegiem wyborów sędziów-członków KRS. Ustawa przewiduje, że PKW zarządza wybory w drodze uchwały ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym (art.

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

32 ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#), październik 2023 r., pkt 2.

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

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

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

36 *Ibidem*, pkt 9-14.

- 11h ust. 1). Wszystkie główne aspekty procesu wyborczego określa uchwała przyjmowana i ogłaszana przez PKW nie później niż na cztery miesiące przed dniem zakończenia wspólnej kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów. Zawiera ona szereg istotnych informacji, w tym termin zgłaszania kandydatów (na 21 dni od daty podjęcia uchwały i nie później niż na dwa miesiące przed dniem wyborów), ale także wzór zgłoszenia kandydata oraz wzór wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata. Oznacza to, że taka niezbędna dokumentacja i wzory zostaną przygotowane wystarczająco wcześnie, aby zapewnić należyty przebieg procesu.
26. PKW weryfikuje prawidłowość zgłoszeń kandydatów na sędziów-członków KRS (art. 111 ust. 1). Uchwała PKW odmawiająca przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka Rady może być zaskarżona przez pełnomocnika do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie trzech dni od dnia podania uchwały do publicznej wiadomości (art. 111 ust. 8). Następnie PKW powinna ogłosić w Biuletynie Informacji Publicznej PKW listę kandydatów wraz z powiązаныmi informacjami. PKW nadzoruje również przygotowanie kart do głosowania (art. 11o) i organizuje publiczne wysłuchanie kandydatów (art. 11p), które przeprowadza Przewodniczący PKW lub osoba przez niego upoważniona (zob. także podsekcja III.5.2 poniżej dotycząca publicznych wysłuchań). Po głosowaniu PKW zlicza głosy i sporządza protokół wyborczy (art. 11r). Na wniosek sędziego, który kandydował w wyborach na członka Rady, PKW niezwłocznie udostępnia do wglądu dokumenty związane z wyborami (art. 11s).
27. Tryb wyboru sędziów-członków KRS sprzed nowelizacji z 2017 r. przewidywał, że zgromadzenia sędziów danego szczebla sądownictwa wybierają członków spośród sędziów tego szczebla³⁷. Ustawa nie przywraca poprzedniego systemu. Uzasadnienie do ustawy nie wyjaśnia powodów tej decyzji, choć taki tryb wyboru sam w sobie nie jest sprzeczny z zaleceniami OBWE i Rady Europy. Ogólnie rzecz biorąc, można odnieść wrażenie, że proces wyborczy przewidziany w ustawie jest nadmiernie i niepotrzebnie złożony. Mógłby być tymczasem zorganizowany w ramach sądownictwa, tak jak miało to miejsce przed nowelizacją z 2017 r., zwłaszcza że nie podano konkretnych argumentów przeciwko temu rozwiązaniu.
28. Należy zauważyć, że obecnie PKW składa się z dwóch sędziów zgłoszonych na dziewięcioletnią kadencję przez Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny oraz siedmiu członków wskazanych na czteroletnią kadencję przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. Liczba członków zgłoszonych przez jeden klub parlamentarny lub poselski nie może być większa niż trzy. Członkowie PKW z nadania politycznego muszą posiadać kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego *bądź* doświadczenie zawodowe lub akademickie w dziedzinie nauk prawnych. Do 2020 r. w skład PKW wchodziło dziewięciu sędziów, czynnych lub w stanie spoczynku, powoływanych przez Prezydenta, spośród których trzech było zgłaszanych przez Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Chociaż ocena stopnia, w jakim PKW jest niezależna i bezstronna, wykracza poza zakres niniejszej pilnej przejściowej opinii, sprawą pierwszorzędnej wagi jest, aby organ ten spełniał wymogi niezależności i bezstronnego funkcjonowania w celu zagwarantowania procesu opartego na poszanowaniu zasad przejrzystości i praworządności oraz służącego utrzymaniu niezależności sądownictwa. Jak podkreśliło ODIHR w raporcie końcowym z krótkoterminowej misji obserwacji wyborów parlamentarnych, które odbyły się 15 października 2023 r., „[a]dministracja wyborcza cieszyła się ogólnie zaufaniem większości rozmówców Misji, choć niektórzy wątpili w jej bezstronność ze względu na bardziej upolityczniony skład PKW”³⁸. Należy również zauważyć, że mężczyźni stanowią całość składu PKW³⁹.
29. Niezależnie od tego, **jaki organ odpowiada za nadzorowanie przebiegu wyboru członków KRS spośród sędziów, ważne jest, aby dawał on pełną rękojmię niezależności i bezstronności.** W

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

38 Zob. ODIHR, [Rzeczpospolita Polska – Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. – Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów](#), 27 marca 2024 r., s. 9.

39 *Ibidem*

każdym razie PKW, **wraz z rozszerzeniem zadań w tej dziedzinie, powinna również otrzymać wystarczające zasoby ludzkie i finansowe, aby móc bez przeszkód wykonywać dodatkowy mandat** (zob. także dodatkowe uwagi w sekcji 6 poniżej dotyczące ogłoszenia wykazu sędziów popierających kandydata, wysłuchania kandydatów i zasad głosowania).

5. ZGŁASZANIE I WYBÓR SĘDZIÓW-CZŁONKÓW KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

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

5.1. Podmioty zgłaszające

31. Proces zgłaszania kandydatów został szczegółowo określony w art. 1 ustawy (art. 11j i art. 11k ustawy o KRS) i zawiera szereg cech, które mają na celu zapewnienie jego otwartości i przejrzystości. Wszystkie dokumenty, w tym wykazy sędziów popierających zgłoszenie (art. 11m), są podawane do wiadomości publicznej. Wysłuchanie wszystkich kandydatów jest otwarte dla publiczności, transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz, a jego nagranie jest udostępniane (art. 11p). Wpisuje się to ogólnie w zalecenia zawarte w poprzednich opiniach, aby rozważyć sposoby zapewnienia większej otwartości i przejrzystości procesu⁴⁰.
32. Zgodnie z art. 11j ust. 1, prawo zgłoszenia kandydata na sędziego-członka KRS ma grupa 10 sędziów spośród wszystkich uprawnionych sędziów, przy czym w przypadku sędziego sądu okręgowego wymagane jest poparcie 25 sędziów, a sędziego sądu rejonowego – 40 sędziów. Artykuł 11j ust. 2 ustawy w brzmieniu przyjętym w lipcu 2024 r. przyznaje prawo zgłaszania kandydatów również autonomicznym podmiotom zewnętrznym (tj. Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych i Krajowej Radzie Notarialnej) zgodnie z zaleceniami zawartymi w pilnej przejściowej opinii z 2024 r.⁴¹ Te grupy i podmioty mogą zgłosić tylko jednego kandydata na członka KRS (art. 11j ust. 3). Prawo poparcia zgłoszenia kandydata na sędziego-członka KRS nie przysługuje sędziom w stanie spoczynku (projektowany art. 11j ust. 4).
33. Artykuł 11l stanowi, że PKW weryfikuje prawidłowość zgłoszeń kandydatów. W tym celu zwraca się do Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzielenie informacji, czy kandydat jest sędzią uprawnionym do kandydowania na sędziego-członka KRS (zob. podsekcja 7.2 poniżej) oraz czy osoby popierające kandydaturę są sędziami uprawnionymi do poparcia kandydata na członka KRS (art. 11l ust. 2). Ważne jest, aby PKW była w stanie zweryfikować w oparciu o wiarygodne źródło, czy sędzia jest uprawniony do kandydowania w wyborach i do poparcia kandydata. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie stwierdziła zarazem, że „nie opowiada się [za] systemami, w których na dowolnym etapie w procesie wyboru [sędziów-członków Rad Sądownictwa] udział biorą władze polityczne, takie jak parlament czy władza wykonawcza”⁴². Jako że ustawa ma przeciwdziałać negatywnemu wpływowi na niezależność sądownictwa w Polsce, wynikającemu m.in. z upolitycznienia KRS, wskazane byłoby, aby nie angażować władzy wykonawczej w tę kwestię. Zarazem jednak, jeśli Ministerstwo Sprawiedliwości jest jedynym źródłem wiarygodnych informacji na temat statusu sędziów i biorąc pod uwagę, że zadanie weryfikacji statusu uprawnień sędziów miałyby raczej formalny charakter, można uznać, że takie zaangażowanie byłoby

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

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

42 Zob. CCJE, [Opinion No. 10 \(2007\) on the Council for the Judiciary at the Service of Society](#), pkt 31.

dopuszczalne na zasadzie rozwiązania przejściowego do czasu pierwszych wyborów sędziów-członków przez władzę sądowniczą po wejściu w życie ustawy.

34. W rozważanym procesie wymaga się składania zgłoszeń w formie pisemnej. Chociaż może to służyć konkretnemu celowi, władze mogą rozważyć cyfryzację procesu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów w celu jego usprawnienia, o ile utrzymane zostaną zabezpieczenia w celu zapewnienia integralności tego procesu.

5.2. Wysłuchanie kandydatów

35. Artykuł 11p stanowi, że PKW organizuje nie później niż na siedem dni przed dniem wyborów wysłuchanie publiczne kandydatów na sędziów-członków KRS. Procedura przewiduje ogłoszenie listy kandydatów i umożliwia osobom fizycznym zgłoszenie udziału w wysłuchaniu publicznym, z zastrzeżeniem ograniczeń z przyczyn lokalowych lub technicznych. Każda osoba fizyczna może zgłosić udział w wysłuchaniu publicznym, pod warunkiem że przedstawi swoje imię i nazwisko, adres zamieszkania, wskaże kandydatów, którym chciałaby zadać pytania, i liczbę tych pytań (art. 11p ust. 4). Wysłuchania są transmitowane i utrwalane. Ustawa przewiduje możliwość ograniczenia liczby pytań zadawanych przez każdego uczestnika i stanowi, że ograniczenia tego dokonuje się w oparciu o obiektywne kryteria, przy czym kryteria te nie mogą prowadzić do wyłączenia możliwości zadania pytań określone kandydatowi (art. 11p ust. 7).
36. Ten element ustawy należy przyjąć z zadowoleniem, jako że może przyczynić się do zwiększenia otwartości i przejrzystości całego procesu, co również zalecono w opinii ODIHR z 2017 r.⁴³ Zarazem jednak cel takich wysłuchań jest niejasny. Zakłada się, że chodzi o umożliwienie kandydatom przedstawienia swojego programu innym sędziom/wyborcom i przypuszczalnie opinii publicznej. Chociaż taka przejrzystość jest pożądana z punktu widzenia zaufania publicznego do kandydatów i całego procesu, wydaje się, że tryb publicznych wysłuchań może do pewnego stopnia niepotrzebnie ten proces obciążać. Model ten może również okazać się niepraktyczny dla kandydatów/wyborców z odległych miejscowości, którzy musieliby przyjechać do siedziby PKW, aby wziąć udział w wysłuchaniu publicznym. Nie przewidziano również wyraźnie możliwości uczestnictwa zdalnego.
37. Nie jest również jasne, jaki byłby zakres wysłuchań, zwłaszcza że członkostwo w radzie sądownictwa nie jest powiązane ani z żadnymi konkretnymi kryteriami merytorycznymi w ustawie lub w obecnej ustawie o KRS z 2011 r. z późniejszymi zmianami⁴⁴, ani z przedstawieniem programu kandydata, który zostałby udostępniony wcześniej, przed wysłuchaniem publicznym. Rodzaj informacji, jakich oczekuje się od kandydatów i rodzaje pytań, które mogą być im zadawane, nie są jasno określone. W trakcie wysłuchania publicznego uczestnicy mogą również chcieć skierować pytania do innego kandydata niż początkowo planowali i zadać dodatkowe pytania.
38. **W każdym przypadku wysłuchanie kandydujących sędziów powinno odbywać się z należytym uwzględnieniem zasad obiektywnego, sprawiedliwego i uporządkowanego rozpatrzenia sprawy, poszanowania niezawisłości sędziowskiej oraz prawa kandydata do ochrony jego czci, prywatności i dobrego imienia, gwarantowanego na mocy art. 17 MPPOiP i art. 8 EKPC.** Powinny również istnieć zabezpieczenia przed ryzykiem upolitycznienia lub nadużyć. W tym celu należałoby również wskazać w ustawie lub w aktach niższego rzędu, które mogą zostać opracowane w celu uregulowania procesu, charakteru pytań, których nie można zadawać kandydatom podczas wysłuchania publicznego, np. informacji dotyczących życia prywatnego i rodzinnego lub stanu zdrowia, chyba że takie informacje są w oczywisty sposób potrzebne, aby ustalić zdolność kandydata do pełnienia funkcji w KRS. Możliwość zadawania pytań na prywatne tematy powinna być wyłączona w oparciu o obiektywne kryteria.

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

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

39. Ogólniej rzecz biorąc, wątpliwości może budzić włączenie tak nadmiernie szczegółowych uregulowań dotyczących wysłuchania publicznego do samej ustawy z 2011 r. Kwestie techniczne związane z publicznymi wysłuchaniami można by usunąć z ustawy, jednocześnie upoważniając PKW do ich uregulowania we własnych przepisach. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości tekstu prawnego oraz umożliwiłoby PKW szybsze i bardziej elastyczne korygowanie kwestii technicznych, gdyby zaszła taka potrzeba.

5.3. Zasady głosowania na kandydatów do KRS

40. Artykuł 11f ust. 2 stanowi, że prawo wyboru sędziów-członków przysługuje sędziom Sądu Najwyższego, sędziom sądów powszechnych, sędziom sądów wojskowych i sędziom sądów administracyjnych, pozostającym w dniu głosowania w stanie czynnym. Zgodnie z poprawkami Senatu przyjętymi przez Sejm w dniu 12 lipca 2024 r., każdy sędzia może oddać łącznie nie więcej niż sześć głosów w następujący sposób: po jednym głosem na kandydatów będących sędziami Sądu Najwyższego, sądów wojskowych, Naczelnego Sądu Administracyjnego lub wojewódzkich sądów administracyjnych, po dwa głosy na kandydatów będących sędziami sądów apelacyjnych lub sądów okręgowych oraz po trzy głosy na kandydatów będących sędziami sądów rejonowych. Na członka KRS może zostać wybrany sędzia, który otrzymał największą liczbę głosów; nie ma przy tym wymogu większości (art. 11f ust. 4). Uregulowanie to jest odpowiedzią na zastrzeżenie zgłoszone w pilnej przejściowej opinii, że takie warunki głosowania mogą być problematyczne pod względem legitymizacji mandatu wybranych członków, zarówno w oczach innych sędziów, jak i ogółu społeczeństwa.
41. Ustawa milczy na temat wyboru sześciu członków niebędących sędziami przez Sejm i Senat (art. 9 ustawy o KRS z 2011 r.) oraz powołania jednego członka przez Prezydenta RP. Jeśli chodzi o wybór dokonywany przez parlament, ustawa mogłaby stanowić, że **członkowie niebędący sędziami są wybierani większością kwalifikowaną odpowiednich izb parlamentu, żeby zagwarantować znaczące poparcie dla nich lub alternatywnie można by wskazać w przepisach, że kandydaci wybierani spośród przedstawicieli parlamentu powinni reprezentować po równo zarówno większość parlamentarną, jak i opozycję**⁴⁵. Większość kwalifikowana ma generalnie na celu zapewnienie szerokiego porozumienia i konsensusu, służąc co do zasady temu, aby większość dążyła do kompromisu z mniejszością. Ryzyko impasu jest jednak wtedy większe, dlatego należy opracować skuteczny mechanizm mu zapobiegający⁴⁶. W szerszym ujęciu zaleca się również rozważenie udziału zewnętrznych autonomicznych podmiotów/organów (na przykład uczelni, organizacji pozarządowych, izb adwokackich itp.) i/lub przedstawicieli społeczeństwa

45 Należy zauważyć, że obecnie dwóch z czterech przedstawicieli Sejmu należy do większości parlamentarnej, podobnie jak obaj przedstawiciele Senatu w Krajowej Radzie Sądownictwa; zob. <<http://www.krs.pl/pl/o-radzie/sklad-i-organizacja>>. Zgodnie z art. 26–31 Regulaminu Sejmu (dostępnego pod adresem <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>>) kandydaci mogą zostać zgłoszeni przez Marszałka Sejmu lub przez co najmniej 35 posłów; przedstawiciele Sejmu w Krajowej Radzie Sądownictwa wybiera się bezwzględną większością głosów. Dwóch przedstawicieli Senatu w Krajowej Radzie Sądownictwa również wybiera się bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej siedmiu senatorów (zob. art. 92–95 Regulaminu Senatu dostępnego pod adresem <<https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>>). Zob. CCJE, *Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society*, pkt 32 oraz Komisja Wenecka, *2007 Report on Judicial Appointments*, pkt 32. Zob. też na przykład art. 124 konstytucji Chorwacji, w którym stwierdza się: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z jedenastu członków: siedmiu sędziów, dwóch profesorów wydziałów prawa oraz dwóch członków parlamentu, w tym jednego pochodzącego z opozycji”, <<http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/37>>.

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

obywatelskiego w procesie zgłaszania kandydatów na członków rady sądownictwa spośród osób niebędących sędziami⁴⁷.

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

42. Artykuł 111 ust. 7 przewiduje, że uchwałę PKW odmawiającą przyjęcia zgłoszenia kandydata wraz z uzasadnieniem podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej PKW. Uchwała PKW odmawiająca przyjęcia zgłoszenia może zostać zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ciągu trzech dni od publikacji. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, zmieniając lub utrzymując w mocy zaskarżoną uchwałę. Od orzeczenia NSA nie przysługuje środek prawny.
43. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że sędziom, których zgłoszenie zostało odrzucone, przysługuje środek prawny. Ogólnie rzecz biorąc, termin od trzech do pięciu dni zarówno na złożenie skargi, jak i na wydanie orzeczenia wydaje się rozsądny w przypadku decyzji podejmowanych w sprawach wyborczych, bo pozwala nie opóźniać nadmiernie procesu wyborczego, a jednocześnie jest wystarczająco długi, aby umożliwić złożenie odwołania i zagwarantować skorzystanie z prawa do obrony⁴⁸. Trzydniowy termin na zaskarżenie uchwały PKW jest dość krótki, ale sam w sobie nie jest niezgodny z międzynarodowymi dobrymi praktykami w sprawach wyborczych. Artykuł 111 ust. 7 wymaga, aby uchwała PKW zawierała uzasadnienie, bez którego kandydat nie mógłby skutecznie uchwały zaskarżyć. Nie ma jasności natomiast co do zakresu rozpoznania skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny i tego, czy dotyczyłoby przesłanek zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych. Taki właśnie powinien być zakres rozpoznania, ale można zakładać, że kwestia ta jest uregulowana w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do której odsyła art. 111 ust. 10⁴⁹. Nie jest również jasne, jakie skutki miałyby „zmieniona” uchwała – przypuszczalnie zgłoszenie byłoby wówczas ważne. **Kwestie te należy uściślić, aby zapewnić skuteczność środka prawnego.**
44. Artykuł 111 ust. 1 przewiduje, że sędzia, który kandydował na członka KRS, może wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego protest przeciwko ważności wyboru sędziego-członka. Prawo do „protestu” jest ograniczone do osób, które kandydowały w wyborach. Co do zasady, w sprawach dotyczących sporów wyborczych legitymacja procesowa powinna przysługiwać w najszerszym możliwym zakresie, przynajmniej każdemu kandydatowi i wyborcom, chociaż w przypadku tych ostatnich można wprowadzić wymóg rozsądnego kworum⁵⁰. **Umożliwienie złożenia „protestu” wyłącznie przez kandydata stanowiłoby ograniczenie ogólnego prawa do środka prawnego i powinno zostać ponownie rozważone. Korzystne byłoby również określenie w ustawie praw procesowych kandydata, który składa skargę. Ponadto, aby zapewnić skuteczność środka odwoławczego i zwiększyć przejrzystości procesu, Naczelny Sąd Administracyjny mógłby rozważyć rozpatrywanie skarg na posiedzeniu jawnym, a nie zamkniętym, jak obecnie stanowi art. 111 ust. 9⁵¹.**
45. Wreszcie, jak podkreśla ODIHR w pilnej przejściowej opinii z 2023 r., skoro około 30% sędziów NSA zostało powołanych przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r., z dużym prawdopodobieństwem część z nich będzie rozpoznawać takie skargi/protesty⁵². Zachodzi zatem prawdopodobieństwo, że niezależność i bezstronność sędziów rozpatrujących takie sprawy będzie poddawana w wątpliwość ze względu na wadliwy tryb powoływania sędziów przez ten organ.

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

48 Zob. Komisja Wenecka, [Code of Good Practice in Electoral Matters](#) (2002), *Explanatory Report*, s. 39.

49 Dostępna pod adresem: <[Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U.2023.1634 - OpenLEX](#)>.

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

51 Zob. [ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence](#) (2010), pkt. 22. Zob. także [Opinion n°17 on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence](#), pkt 41.

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

Zgodnie ze wcześniejszymi zaleceniami, można rozważyć wprowadzenie mechanizmu dopuszczania jedynie sędziów, których niezawisłości nie można podważyć ze względu na fakt powołania przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r. Jednym ze sposobów ku temu mogłoby być wprowadzenie, przynajmniej tymczasowo, wymogu minimalnej liczby lat stażu pracy sędziego NSA, np. dziesięciu lat⁵³.

5.5. Wygasanie mandatów sędziów-członków przed upływem kadencji

46. Artykuł 11u stanowi, że w przypadku wygaśnięcia mandatu członka KRS przed upływem kadencji, prawo objęcia mandatu przysługuje sędziemu, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów spośród kandydatów na członka KRS tej samej kategorii, pod warunkiem, że posiada status sędziego mającego prawo kandydowania w ramach tej kategorii. Gdyby jednak nie było kandydata na sędziego-członka spełniającego wymagane kryteria lub gdyby osoba uprawniona nie złożyła w terminie 7 dni wymaganego w tym artykule oświadczenia o objęciu mandatu członka KRS, PKW musiałby na zasadach ogólnych zarządzić wybory uzupełniające. **Z zadowoleniem należy przyjąć ten przepis ustawy.**

6. RADA SPOŁECZNA

47. Ustawa w art. 27a przewiduje ustanowienie Rady Społecznej przy KRS, która może wydawać opinie dla KRS, w szczególności w odniesieniu do powołań na stanowiska sędziowskie. Rada Społeczna składałaby się z dziewięciu członków, z których sześciu byłoby wskazanych odpowiednio przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Notarialną, Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, a trzech byłoby przedstawicielami organizacji pozarządowych wskazanymi przez Prezydenta RP (art. 27a ust. 2).
48. Skład Rady Społecznej zapewniałby ograniczoną formę udziału zewnętrznych interesariuszy, w tym przedstawicieli zawodów prawniczych i społeczeństwa obywatelskiego, co może być próbą przewyciężenia słabości składu KRS pozbawionego reprezentantów środowisk zewnętrznych (zob. podsekcja III.3.3 powyżej). Poprawki Senatu przyjęte przez Sejm 12 lipca 2024 r. nakładają na KRS obowiązek wydania uzasadnienia w przypadku nieuwzględnienia opinii Rady Społecznej. Chociaż rozwiązanie to mogłoby nadać większe znaczenie temu organowi i jego członkom, wpływ członków zewnętrznych pozostałby ograniczony.
49. Jednocześnie decyzja o ustanowieniu nowego organu związanego z KRS powinna być starannie przemyślana, biorąc pod uwagę znaczenie niezależności KRS. W szczególności, w przypadku powołania takiego nowego organu, należy wprowadzić mocne zabezpieczenia w celu zapewnienia niezależności, bezstronności i odpowiedzialności jego członków oraz skuteczności pracy, wraz z jasnymi, określonymi z góry kryteriami i procedurą zawieszania lub odwoływania członków Rady Społecznej, którzy nie spełniają takich wymogów, aby uniknąć ryzyka wywierania nadmiernego wpływu zewnętrznego za pośrednictwem tego organu na pracę KRS lub na sądownictwo ogółem⁵⁴.

53 *Ibidem*, pkt 18.

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

7. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE

7.1. Skutki wyboru nowych sędziów-członków

50. Artykuł 3 ustawy przewiduje, że z dniem ogłoszenia wyników wyborów nowych sędziów-członków „ustaje działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym”. Zadaniem niniejszej opinii nie jest ocena konstytucyjności zmian z grudnia 2017 r. do ustawy z 2011 r., które wprowadziły zasadę wyboru piętnastu sędziów wchodzących w skład KRS zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji przez Sejm, nie zaś przez innych sędziów, ani wypowiedanie się na temat statusu takich osób jako „sędziów-członków” KRS. O kwestiach tych powinny w ostatecznym rozrachunku rozstrzygać właściwe sądy w Polsce.
51. Wspomniane orzecznictwo TSUE i ETPC dotyczy braku niezależności KRS, który bezpośrednio wynikał ze zmian z grudnia 2017 r., i nie wypowieda się na temat statusu sędziów-członków KRS, jako że kwestia ta podlega prawu polskiemu. W orzecznictwie nie stwierdza się konkretnie i wyraźnie, że należy zakończyć kadencję sędziów-członków KRS wybranych przez Sejm, aby uzdrowić sytuację. Jeśli chodzi o ETPC, brak takiego wyraźnego ustalenia wpisuje się w zobowiązanie Trybunału do pełnienia pomocniczej roli w odniesieniu do reformy sądownictwa, co oznacza nienarzucanie państwom członkowskim środków, za pomocą których mają doprowadzić do wzmocnienia niezależności sądów i praworządności⁵⁵. Wypowiadając się na temat środków, które należy przyjąć w celu wykonania jego orzeczeń w odniesieniu do Polski, ETPC podkreślił jednak potrzebę pilnego przyjęcia środków mających na celu „przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS”⁵⁶.

7.1.1 Nieusuwalność członków rad sądownictwa jako podstawowa gwarancja niezależności sądownictwa

52. Z perspektywy międzynarodowej, jak podkreślono powyżej, TSUE, ETPC oraz różne międzynarodowe, międzyrządowe i regionalne organizacje i organy uznają, że zmiana trybu powoływania sędziów-członków KRS, czyli zastąpienie, wbrew międzynarodowym zaleceniom, wyboru dokonywanego przez innych sędziów wyborem dokonywanym przez Sejm, wywarła wpływ na skład KRS, co każe poddać w wątpliwość niezależność organu mającego pełnić rolę gwaranta niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów⁵⁷. Jednocześnie, jak podkreślono powyżej, gwarancja nieusuwalności członków rady sądownictwa ma podstawowe znaczenie dla jej niezależności.
53. CCJE w swojej opinii nr 24 zajmuje się kwestią nieusuwalności, uprzednio potwierdziwszy wcześniejsze zasady dotyczące składu i trybu powoływania rady sądownictwa. Zasady te kładą szczególny nacisk na to, by większość sędziów była wybierana przez innych sędziów. Chodzi o to, by wybór członków rady odbywał się w sposób, który „pozwała radzie i sądownictwu funkcjonować niezależnie i skutecznie, tak aby uniknąć wszelkich podejrzeń o podleganie wpływom politycznym, interesowności lub kumoterstwo”⁵⁸. CCJE w szczególności zaleca, aby członkowie rad byli wybierani na „ustaloną z góry kadencję i przysługiwała im odpowiednia ochrona bezstronności i niezależności”, a – z wyjątkiem śmierci, przejścia w stan spoczynku lub usunięcia z urzędu, na przykład wskutek postępowania dyscyplinarnego w sprawie udowodnionego poważnego

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

56 Zob. ETPC, *Waleśa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

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

58 *CCJE Opinion No. 24, Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems* (2021), pkt 27, zob. też pkt. 28-35.

wykroczenia – ich kadencja kończyła się dopiero z chwilą prawomocnego wyboru następcy, tak aby zapewnić radzie możliwość zgodnego z prawem wykonywania obowiązków, nawet jeśli powołanie nowych członków wymaga czasu⁵⁹. CCJE również podkreśla „jak ważne jest, aby procedury, które mogą prowadzić bezpośrednio lub pośrednio do zakończenia sprawowania urzędu, nie były nadużywane w celach politycznych, lecz aby w ich ramach szanowano prawo do rzetelnego procesu. W tym względzie niniejsza opinia podkreśla wymiar opinii nr 10 (2007)”⁶⁰.

54. Artykuł 187 Konstytucji RP wyraźnie mówi o czteroletniej kadencji sędziów-członków KRS. Artykuł 14 ust. 1 ustawy z 2011 r. enumeratywnie wskazuje przesłanki wygaśnięcia mandatu członków KRS przed upływem kadencji, tj. w przypadku śmierci, zrzeczenia się mandatu, wygaśnięcia mandatu posła lub senatora, wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku służbowego sędziego lub przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Ogólnie zatem rzecz biorąc, przedterminowe wygaszanie mandatów sędziów *należycie* powołanych do organu konstytucyjnego, bez uzasadnionego powodu wychodzącego poza zmianę przepisów prawa, narusza niezależność takiego organu, a w konsekwencji władzy sądowniczej jako całości. Należy jednak przywołać kontrowersyjną na gruncie prawa krajowego kwestię, czy członkom KRS powołanym na podstawie nowelizacji z 2017 r. taka ochrona przysługuje, skoro nie można ich znać za *należycie* powołanych⁶¹.
55. W sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* ETPC przeanalizował kwestię ewentualnego zakończenia *ex lege* mandatów członków rady sądownictwa oraz praktyki państw europejskich w tym względzie, stwierdzając, że przedterminowe wygaszenie mandatów członków rady sądownictwa miało miejsce w niewielkiej liczbie przypadków, ale poza tym brakuje wyraźnego opowiedzenia się za reformą legislacyjną prowadzącą do takiego rozwiązania, jak i przeciwko takiej reformie. Trybunał stwierdził, że „[i]stotnymi czynnikami są: uzasadnienie takiej reformy w konkretnej sytuacji oraz istnienie zabezpieczeń chroniących niezależność sądów i niezawisłość sędziowską, w tym przepisów przejściowych”, podkreślając, że „[w] ostatecznym rozrachunku istotna jest równowaga między korzyściami, jakie reforma przyniesie dla funkcjonowania instytucji demokratycznych, a gwarancją nieusuwalności”⁶².
56. ETPC wydaje się zatem sugerować, że przedterminowe wygaszenie mandatu w radzie sądownictwa nie jest całkowicie wykluczone w przypadku reformy legislacyjnej. Takie środki wymagają jednak wyraźnego uzasadnienia, czyli wzięcia pod uwagę celów reformy przepisów prawa, które są sprzeczne z międzynarodowymi normami praw człowieka i praworządności, korzyści z niej płynące w odniesieniu do niezależności sądownictwa, konieczności zmian, a także istnienia odpowiednich zabezpieczeń, w tym przepisów przejściowych. Należy zarazem wskazać, że samo powołanie się na ogólny cel zwiększenia niezależności lub skuteczności organów samorządu sędziowskiego lub zbliżenia ram prawnych do standardów międzynarodowych nie mogłoby samo w sobie służyć jako argument uzasadniający wygaszenie mandatów. Powinna istnieć wyraźna i udowodniona konieczność przeprowadzenia reformy, w ramach której nie ma innej możliwości niż wygaszenie mandatów członków Rady, aby naprawić sytuację, osiągnąć cele reformy i zapewnić zgodność z międzynarodowymi normami i zasadami praworządności.
57. W odniesieniu do bezpieczeństwa kadencji sędziów – co jest kwestią odrębną od kadencji członków rady sądownictwa i od dawna jest uznawana za kluczową gwarancję niezawisłości sędziowskiej – ETPC i TSUE zauważają, że zasada nieusuwalności nie jest bezwzględna i mogą istnieć od niej pewne ograniczone wyjątki, o ile służą uzasadnionemu celowi i są wobec niego proporcjonalne oraz nie skutkują postrzeganiem lub rzeczywistym brakiem niezależności i bezstronności sądu⁶³. W szczególności ETPC podkreślił, że „[...] poszanowanie tych zasad za wszelką cenę i kosztem wymogów «sądu ustanowionego ustawą» może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze

59 [CCJE Opinion No. 24, Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems](#) (2021), pkt. 36-37.

60 [CCJE Opinion No. 24, Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems](#) (2021), pkt. 38.

61 Zob. np. ETPC, [Grzęda przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], skarga nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt. 312-320

62 Zob. np. ETPC, [Grzęda przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], skarga nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt. 171.

63 Zob. np. TSUE, [Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej](#), C-619/18, 24 czerwca 2019 r. oraz ETPC, [Ástráðsson przeciwko Islandii](#), skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 239.

większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. Podobnie jak we wszystkich sprawach, w których dochodzi do starcia podstawowych zasad Konwencji, w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, **czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i znaczącym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej [...] oraz zasady nieusuwalności sędziów** w stosownych przypadkach, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy”⁶⁴.

58. Podobne uwagi dotyczą wygaszania mandatów członków KRS. Władze muszą wyważyć istotny interes państwa w realizacji fundamentalnych reform służących przywróceniu niezależności KRS, o co apelują sądy międzynarodowe, z zasadą nieusuwalności sędziów KRS w odniesieniu do potencjalnego, indywidualnego, spornego prawa członków KRS do pozostania na stanowisku do końca czteroletniej kadencji w 2026 r.⁶⁵
59. W świetle powyższego, liczne orzecznictwo międzynarodowe kwestionujące samą niezależność KRS ze względu na zmianę trybu wyboru sędziów-członków może służyć jako uzasadniona podstawa do przeprowadzenia reformy, która mogłaby potencjalnie wpłynąć na kadencję sędziów-członków wybranych przez Sejm. Jak podkreślił ETPC, utrzymanie KRS w obecnym składzie utrwali systemową dysfunkcję tego organu⁶⁶, o czym również szeroko mówi się na szczeblu międzynarodowym i krajowym. Reforma realizowana przez ustawę ma na celu przywrócenie trybu wyboru sędziów-członków przez środowisko sędziowskie zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami⁶⁷, a docelowo – uczynienie KRS ponownie niezależnym organem. Z orzecznictwa ETPC i TSUE jasno wynika, że KRS nie odzyska niezależności, jeśli nie zmieni się obecny model wyboru sędziów-członków przez parlament, a tworzyć ją będą nadal sędziowie wybrani przez Sejm. **Stanowi to solidną podstawę do uzasadnienia wyjątku od zasady bezpieczeństwa kadencji i przedterminowego zakończenia członkostwa rady sądownictwa w szczególnej sytuacji, w jakiej znalazła się Polska.**

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

60. Ustawa w obecnym kształcie nie przewiduje dla urzędujących sędziów-członków KRS środków odwoławczych w przypadku wygaśnięcia mandatu *ex lege*. Powstaje pytanie, czy brak dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla sędziów-członków KRS, których mandat ustałby *ex lege* w wyniku reformy, byłby obiektywnie uzasadniony. ETPC w sprawie *Grzęda* stwierdził, że skarżący, w świetle krajowych ram prawnych obowiązujących w czasie jego wyboru oraz pełnienia kadencji, zapewne mógłby rościć sobie na podstawie przepisów polskich „prawo do ochrony przed usunięciem z funkcji członka KRS w tym okresie”⁶⁸. Jednocześnie można twierdzić, że liczne orzecznictwo międzynarodowe kwestionujące samą niezależność KRS ze względu na zmianę trybu wyboru sędziów-członków (w tym kilka orzeczeń wydanych przed drugim wyborem sędziów-członków przez Sejm w nowym trybie w 2022 r.) każe zastanawiać się, czy urzędującym sędziom-członkom KRS powinno przysługiwać prawo do ochrony przed usunięciem z urzędu, a tym samym czy istnieje sporne prawo do pozostania na stanowisku do końca kadencji. Ponadto, jeśli chodzi o prawo krajowe, należy zauważyć, że konstytucyjność nowelizacji z 2017 r. upoważniającej Sejm do wyboru sędziów-członków KRS budzi kontrowersje w świetle serii orzeczeń Sądu Najwyższego z grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r., a następnie uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego⁶⁹ oraz późniejszych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁰.

64 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 240. Podkreślenie dodano.

65 Zob. ETPC, *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, skarga nr 25240/20, 21 listopada 2023 r., pkt 78.

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

67 *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., w języku polskim [tutaj](#), przypis 36.

68 Zob. ETPC, *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], skarga nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 268. Zob. także ETPC, *Baka przeciwko Węgrom* [Wielka Izba], skarga nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 109.

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

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

61. Ogólnie rzecz, gdy skarżący dowiódł spornego prawa cywilnego (w tym przypadku prawa sędziów-członków KRS do czteroletniej kadencji), zakłada się, że art. 6 EKPC ma zastosowanie, chyba że zostało wykazane, iż (i) prawo krajowe wyłącza dostęp do sądu w sposób wyraźny lub dorozumiany (w tym drugim przypadku w szczególności, gdy wynika to z systemowej wykładni obowiązujących ram prawnych lub całokształtu regulacji prawnych) oraz (ii) pozbawienie dostępu do sądu jest „uzasadnione obiektywnymi względami interesu państwa”⁷¹ (tzw. „test z wyroku Eskelinen”, uszczegółowiony w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*).
62. Jeśli chodzi o pierwszy wymóg, Trybunał w sprawie *Grzęda* pozostawił tę kwestię otwartą, biorąc pod uwagę odmienne poglądy stron, ale zarazem zauważył, że dostęp do sądu powinien być wyłączony na podstawie prawa krajowego obowiązującego przed przyjęciem zaskarżonego środka dotyczącego skarżącego, aniżeli w chwili przyjęcia tego środka, gdyż w przeciwnym razie taki otworzyłoby to drogę do nadużyć⁷². Jest to kwestia, która wykracza poza zakres niniejszej analizy prawnej, ponieważ odnosi się do interpretacji polskiego ustawodawstwa. Należy natomiast zauważyć, że zgodnie z art. 79 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie. Sugerowałoby to konieczność przyjęcia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zakwestionowanego przepisu ustawy, ale i brak możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej na przepisy wywołujące skutki *ex lege*. Nawet jednak zakładając możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej, warto przywołać sprawę *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (2021)⁷³, w której ETPC stwierdził, że „doszło do naruszenia podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” oraz że Trybunał Konstytucyjny nie stanowił „sądu ustanowionego ustawą”⁷⁴.
63. Aby ocenić, w odniesieniu do drugiego wymogu, czy wyłączenie dostępu do sądu w przypadku przedterminowego wygaśnięcia *ex lege* publicznego mandatu o określonym czasie trwania mogło być uzasadnione w konkretnych okolicznościach, Trybunał w sprawie *Grzęda* zbadał, czy wyłączenie jest w interesie państwa prawa⁷⁵. W przypadku, gdy dany mandat publiczny dotyczy członkostwa w radzie sądownictwa, najistotniejszym elementem praworządności jest niezależność sądownictwa, a w szczególności niezależność rad sądownictwa (jeśli istnieją), które odpowiadają za wybór sędziów i inne niewralgiczne aspekty zarządzania instytucjonalnego⁷⁶. ETPC stwierdził, w oparciu o skutki zastąpienia sędziów KRS *należycie i zgodnie z prawem* wybieranych przez środowisko sędziowskie sędziami wybieranymi przez władzę ustawodawczą dla niezależności KRS, a tym samym jej zdolności do ochrony niezależności sądownictwa w całym systemie prawnym, że „pozbawienie skarżącego podstawowej gwarancji ochrony spornego prawa cywilnego, ściśle związanego z ochroną niezawisłości sędziowskiej, nie może być uznane za leżące w interesie państwa prawa”, zauważając w dalszej części, że „[c]złonkowie korpusu sądownictwa powinni korzystać – podobnie jak inni obywatele – z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, a tylko nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością środka takiego jak usunięcie ze stanowiska może uczynić ową ochronę skuteczną”⁷⁷. Jednym z rozstrzygających czynników w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* był fakt, że prawo samo w sobie nie poddaje się uzasadnieniu, jako że podważa praworządność i niezależność sądów.

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

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

73 ETPC, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r., pkt. 4-57.

74 *Ibidem Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, pkt 289.

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

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

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

64. Opiniowana ustawa dąży natomiast do przywrócenia niezależności KRS i odwrócenia negatywnych skutków nowelizacji z 2017 r. poprzez ponowne wprowadzenie trybu wyboru sędziów-członków KRS przez środowisko sędziowskie i tym samym wprowadzenie silniejszych gwarancji niezależności. Celem jest przywrócenie KRS zdolności do tego, by stać na straży niezależności polskiego sądownictwa, o co apelują międzynarodowe sądy i organy. Należy również przypomnieć, że ETPC i Komisja Europejska zwróciły się do polskich władz z konkretnym apelem o pilne przyjęcie środków mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez reformę legislacyjną, która pozwoliłaby na powrót do zasady wyboru sędziów-członków KRS przez innych sędziów⁷⁸. Zgodnie z art. 46 EKPC państwo członkowskie ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonania wyroków ETPC. Z orzecznictwa ETPC i TSUE jasno wynika, że KRS nie odzyska niezależności, jeśli nie zmieni się obecny model wyboru sędziów-członków przez parlament, a tworzyć ją będą nadal sędziowie wybrani przez Sejm. Jak wskazano powyżej, istnieje pilna potrzeba zreformowania KRS, jako że upływ czasu prowadzi jedynie do utrwalenia wad systemowych wymiaru sprawiedliwości, wadliwych powołań sędziowskich dokonywanych przez KRS w jej obecnym składzie oraz dalszych potencjalnych naruszeń standardów międzynarodowych, o czym wspomina liczne orzecznictwo ETPC i TSUE.
65. Biorąc pod uwagę to jaskrawe rozróżnienie, istnieją powody, by sądzić, że drugi warunek testu z wyroku Eskelinen byłby spełniony przez środek służący przywróceniu niezależności KRS, co jest działaniem koniecznym w świetle orzecznictwa dotyczącego braku niezależności tego organu⁷⁹. Dodatkowym bodźcem jest potrzeba szybkiego przyjęcia środków mających na celu przywrócenie niezależności KRS zgodnie z przywołanymi powyżej postulatami ETPC i Komisji Europejskiej. Brak dostępu do sądu jest bezpośrednio związany z przyczynami uzasadniającymi reformę, która ma na celu pilne dostosowanie prawa regulującego działalność KRS do standardów międzynarodowych i orzecznictwa sądów międzynarodowych, aby przywrócić niezależność tego organu.
66. Nawet jeśli jeden z dwóch warunków testu z wyroku Eskelinen zostałby uznany za niespełniony, a zatem zastosowanie art. 6 ust. 1 EKPC nie byłoby wykluczone w przewidzianym w ustawie szczególnym przypadku wygaśnięcia mandatu *ex lege*, warto zauważyć, że prawo dostępu do sądu nie ma charakteru bezwzględny. Może ono podlegać ograniczeniom służącym realizacji uzasadnionego celu pod warunkiem, że zachowane zostają rozsądne proporcje między zastosowanym środkiem a celem, któremu ma służyć, a wspomniane ograniczenia nie pomniejszają dostępu danej osoby do sądu w sposób lub w zakresie powodującym naruszenie samej istoty owego prawa⁸⁰.
67. Bogate orzecznictwo TSUE i ETPC, obok wspomnianego powyżej orzecznictwa krajowego, wraz z licznymi raportami organów międzynarodowych i regionalnych, w których stwierdza się brak niezależności KRS w jej obecnym składzie, stanowią przekonujący argument za reformą służącą przywróceniu niezależności KRS poprzez zmianę zasad wyboru sędziów-członków. Taka reforma służy uzasadnionemu celowi. Należy ocenić, czy przedterminowe wygaśnięcie mandatu *ex lege* i brak dostępu do sądu w celu jego zaskarżenia byłyby proporcjonalnym środkiem. Przedterminowe wygaśnięcie *ex lege* wydaje się być odpowiednim środkiem legislacyjnym służącym przywróceniu niezależności KRS, która pozostawałaby wątpliwą kwestią, gdyby organ ten nadal funkcjonował w dotychczasowym składzie. W związku z tym ograniczenie dostępu do sądu, aby zaskarżyć przedterminowe wygaśnięcie mandatów sędziów KRS, wydaje się uzasadnione i proporcjonalne do celu, jakim jest przywrócenie niezależności przedmiotowego organu.

78 Wyrok ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

79 W niedawnej sprawie dotyczącej utraty mandatów (choć sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a nie rady sądownictwa) w wyniku reformy konstytucyjnej, ETPC stwierdził, że oba warunki testu z wyroku Eskelinen zostały spełnione, biorąc zwłaszcza pod uwagę, że dorozumiane wyłączenie dostępu do sądu służyło realizacji uzasadnionego celu, czyli koniecznej reformy trybunału konstytucyjnego, i nie było wymierzone konkretnie w skarżących. ETPC zauważył przy tym, że skarżący nie mieli możliwości zaskarżenia utraty mandatu w sądzie; zob. ETPC, [Gyulumyan i inni przeciwko Armenii](#), skarga nr 25240/20, 21 listopada 2023 r., pkt. 68-85.

80 Zob. np. ETPC, [Baka przeciwko Węgrom](#) [Wielka Izba], skarga nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 120. Zob. także np. ETPC, [Gumenyuk i inni przeciwko Ukrainie](#), skarga nr 11423/19, 22 lipca 2021 r., pkt 70.

68. Jednocześnie należy również ocenić, czy przedterminowe wygaśnięcie mandatu może stanowić naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego chronionego na mocy art. 8 EKPC, w szczególności w odniesieniu do wpływu na „najbliższe otoczenie”, w tym sytuację majątkową danej osoby i jej rodziny, możliwość nawiązywania i pogłębiania relacji z innymi osobami oraz dobre imię w kręgach społecznych i zawodowych⁸¹. Należy zwrócić uwagę, że sędziowie-członkowie KRS nadal zajmują stanowiska w sądownictwie i otrzymują z tego tytułu odpowiednie wynagrodzenie, a diety przysługują im wtedy, gdy biorą udział w posiedzeniach KRS. W związku z tym utrata mandatu członka KRS nie ma wpływu na zajmowane przez nich stanowiska sędziowskie i przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie, ani na ogólne warunki pracy czy świadczenia socjalne. Chociaż nie będą już otrzymywać diet związanych z wykonywaniem obowiązków członków KRS, jest mało prawdopodobne, aby spowodowało to uszczuplenie ich dochodów, które byłoby na tyle poważne, aby stanowić naruszenie art. 8 EKPC. W rzeczy samej diety nie mają stanowić dodatkowego dochodu, lecz raczej pokrywać koszty związane z wykonywaniem mandatu członka KRS. Co więcej, przedterminowe wygaśnięcie mandatu nie skutkuje usunięciem z urzędu sędziego, degradacją ani niemożnością ponownego ubiegania się o członkostwo w KRS⁸². Nawet jeśli może to mieć wpływ na możliwości nawiązywania i utrzymywania relacji, w tym zawodowych, jest mało prawdopodobne, aby wpływ ten był znaczący. Z przedterminowego wygaśnięcia mandatu urzędujących sędziów nie wynikają wreszcie żadne wnioski dotyczące niskiej jakości pracy lub oceny cech charakteru bądź postawy moralnej osób, które mandat utraciły, bo stało się tak wskutek działania prawa, nie zaś wskutek krytyki ich postępowania jako jednostek. W związku z tym jest mało prawdopodobne, aby samo wygaśnięcie mandatu *ex lege*, w obecnych okolicznościach, zostało uznane za przekroczenie progu istotności wiążące się z naruszeniem art. 8 EKPC. Jeśli natomiast niesłusznie naruszone zostałyby inne prawa i korzyści ściśle związane z zaprzestaniem działalności członka KRS, osobom tym powinno przysługiwać prawo odwołania się do właściwego sądu.

7.1.3 Uwagi końcowe

69. Ustawa optuje za rozwiązaniem legislacyjnym podobnym do tego zaskarżonego w sprawie *Grzęda*, jednak sytuacja jest wyraźnie odmienna. Ustawa ma przede wszystkim na celu przywrócenie praworządności i niezależności KRS, do czego wzywają międzynarodowe sądy i organy, i jest elementem serii inicjatyw rozważanych w kontekście szerszej reformy sądownictwa. Chociaż *status quo ante* w odniesieniu do wyboru sędziów-członków KRS nie jest w pełni przywrócony, rozwiązanie przyjęte w ustawie wpisuje się w międzynarodowe zalecenia dotyczące wyboru przez środowisko sędziowskie. Ustawa dąży do przywrócenia i utrzymania niezależności sądownictwa poprzez zapewnienie, że członkowie tego konstytucyjnego organu są powoływani w sposób zgodny z międzynarodowymi standardami, a zarazem ograniczający wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na proces kształtowania składu KRS. Należy wyważyć interes publiczny i interes wymiaru sprawiedliwości w takim przywróceniu praworządności w Polsce ze spornymi prawami członków KRS do pełnienia funkcji do końca czteroletniej kadencji.
70. W świetle powyższego zachodzi ewidentna konieczność pilnego zreformowania składu KRS. Powrót do trybu wyboru sędziów-członków KRS przez środowisko sędziowskie w celu przywrócenia niezależności KRS pozwoliłby uniknąć utrwalenia dostrzeżonej przez sądy europejskie dysfunkcji systemowej oraz przerwać błędne koło potencjalnie wadliwych decyzji KRS w sprawie powołań i awansów sędziowskich, a następnie ich zaskarżeń. W związku z tym **rozważana w art. 3 ustawy opcja gruntownej zmiany KRS, wraz z ewentualnym przedterminowym wygaśnięciem mandatów sędziów-członków, którzy zostali wybrani przez Sejm po nowelizacji z 2017 r., wydaje się być słuszna i uzasadniona, o ile pozostanie środkiem wyjątkowym (jednorazowym) w obecnych nadzwyczajnych okolicznościach.** Aby uwypuklić

81 Zob. ETPC, *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, skarga nr 25240/20, 21 listopada 2023 r., pkt. 88-95.

82 ETPC, *Polyakh i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r., pkt. 158-159.

wyjątkowy charakter proponowanych zmian i podkreślić, że leżą one „w interesie państwa prawa”, ustawodawca mógłby rozważyć uzupełnienie ustawy o preambułę zawierającą wyjaśnienie powodów podjęcia tak szeroko zakrojonej reformy, takich jak między innymi potrzeba wykonania wyroków trybunałów regionalnych. Ponadto, nawet gdyby uznać, że sędziom KRS przysługuje sporne prawo do pełnienia funkcji do końca kadencji zgodnie z obowiązującymi przepisami, ograniczenie im możliwości zaskarżenia w sądzie przedterminowego wygaszenia mandatu wydaje się uzasadnione i proporcjonalne do celu reformy, jakim jest szybkie przywrócenie niezależności KRS. W świetle powyższego jest mało prawdopodobne, aby samo wygaśnięcie mandatu *ex lege* zostało uznane za przekroczenie progu istotności wiążące się z naruszeniem art. 8 EKPC. Jeśli natomiast niesłusznie naruszone zostałyby inne prawa i korzyści ściśle związane z zaprzestaniem działalności członka KRS, osobom tym powinno przysługiwać prawo odwołania się w tym względzie do właściwego sądu.

7.2. Brak prawa do kandydowania w przypadku sędziów powołanych lub awansowanych przez Prezydenta w wyniku wniosku KRS w składzie ukształtowanym z zastosowaniem art. 9a ustawy o KRS z 2011 r.

71. Artykuł 2 ust. 2 (poprzedni art. 3 ust. 2) ustawy dotyczy kwestii, czy sędziowie powołani lub awansowani przez Prezydenta w wyniku wniosku KRS w składzie ukształtowanym z zastosowaniem ust. 9a ustawy z 2011 r. (wprowadzonego nowelizacją z 2017 r.), czyli sędziowie, o których powołaniu lub awansie zadecydowała KRS w składzie obejmującym członków-sędziów wybranych przez Sejm, mogą kandydować w wyborach do KRS. Przewiduje on, że prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom, którzy zostali powołani lub awansowani w tym trybie, z wyjątkiem „sędziów, którzy powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1”. Co do zasady, proponowana zmiana ma na celu uniemożliwić sędziom, którzy zostali powołani lub awansowani z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., kandydowanie na stanowisko sędziego-członka KRS, przy czym wciąż przysługuje im czynne prawo wyborcze. Ponadto istnieje wyjątek wobec sędziów, którzy zrzekną się awansu otrzymanego w wyniku decyzji KRS w tym okresie. Należy jednak dodać, że ustawa nie określa, jak miałyby wyglądać proces powrotu awansowanych sędziów.
72. To dwojaki sposób pokazuje, że ustawodawca musi dopiero uregulować status sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. Kwestia ta zostanie omówiona w podsekcji 8. Ustawa zarazem uprawniałaby te osoby do korzystania z pewnych prerogatyw przynależnych jedynie sędziom, różnicując tym samym traktowanie sędziów, których dotyczą decyzje podejmowane przez KRS od marca 2018 r., i tych powołanych przed marcem 2018 r.
73. Brak możliwości ubiegania się o członkostwo w nowej KRS przez sędziów, na których miały wpływ różne rodzaje decyzji KRS, wprowadza zróżnicowanie w zakresie wykonywania zawodu. Takie różnicowanie, aby mogło być uzasadnione, musi opierać się „na obiektywnej ocenie zasadniczo różnych okoliczności faktycznych i, mając na uwadze interes publiczny, zapewniać sprawiedliwą równowagę między ochroną interesów społeczności a poszanowaniem praw i wolności chronionych Konwencją”⁸³. W tym przypadku różnica wynika z obiektywnych przesłanek, tj. różnicy między powołaniami lub awansami sędziowskimi dokonywanymi przez KRS w nowym składzie od marca 2018 r. a powołaniami lub awansami sprzed marca 2018 r.

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

74. W poprawkach z maja 2024 r. Senat zaproponował skreślenie nowego art. 2 ust. 2, stwierdzając między innymi brak proporcjonalności i brak różnicowania między sędziami, którzy zostali zatwierdzeni lub powołani przez KRS. W istocie rzeczy można się zastanawiać, czy dopóki nie zostanie ustalony status sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w nowym składzie po marcu 2018 r., co jest aktualnie przedmiotem dyskusji, to czy ich odpowiednie prawa i prerogatywy mogą zostać ograniczone w sposób przewidziany w obecnej ustawie.
75. Zarazem, jak wspomniano powyżej, zapadły liczne wyroki TSUE i ETPC stwierdzające poważne nieprawidłowości w funkcjonowaniu sądownictwa w Polsce, które wynikają między innymi z reform z 2017 r. Zastrzeżenia te, w szczególności w odniesieniu do powoływania i awansowania sędziów przez nową KRS od marca 2018 r., wynikają z decydującego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na skład KRS, a w konsekwencji na powoływanie sędziów przez ten organ⁸⁴. Utrzymanie czynnego prawa wyborczego przy jednoczesnym odebraniu możliwości kandydowania w przypadku tych sędziów można uznać za możliwe do zaakceptowania rozwiązanie tymczasowe, mieszczące się w granicach swobody wyboru przez państwo opcji legislacyjnych i politycznych dostępnych zgodnie z art. 46 EKPC, który stanowi, że państwo może swobodnie wybierać środki realizacji zobowiązań wynikających z wykonania wyroków ETPC. Ograniczone zostałyby ponadto ryzyko ukształtowania KRS w taki sposób, że w jej skład weszliby sędziowie, których status prawny (jako sędziego w ogóle lub jako sędziego sądu określonego szczebla) w świetle polskiego prawa może być niepewny i których ETPC uznał za powołanych z zastosowaniem „wadliwej procedury”, a ta „z natury rzeczy i w sposób ciągły wpływa na niezawisłość powoływanych w ten sposób sędziów”⁸⁵. Za niepraktyczne i przewlekłe rozwiązanie należałoby wręcz uznać odroczenie wyboru sędziów-członków KRS na nowych zasadach do czasu rozstrzygnięcia statusu wszystkich sędziów powoływanych lub awansowanych przez KRS po marcu 2018 r. i ustalenia, czy powinno im przysługiwać bierne prawo wyborcze w wyborach do tego organu. Jak wspomniano powyżej, władze polskie zostały wezwane przez ETPC, który podzielił w tym względzie stanowisko Komitetu Ministrów Rady Europy, do „szybkiego wypracowania środków w celu przywrócenia niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących prawo polskiego sądownictwa do wyboru członków KRS wyłanianych spośród sędziów”.
76. Należy zauważyć, że rozwiązanie legislacyjne miałyby zastosowanie tylko do pierwszych wyborów KRS na nowych zasadach, a zatem byłoby ograniczone w czasie. Ustawa przewiduje również możliwość kandydowania w wyborach przez sędziów, którzy dobrowolnie zrzekli się stanowiska, na które zostali awansowani przez KRS w nowym składzie ukształtowanym w okresie po marcu 2018 r. Nie wykluczając całkowicie prawa wszystkich sędziów awansowanych po 2018 r. do kandydowania w wyborach do KRS, ustawodawca zdaje się dążyć do ograniczenia podmiotowego zakresu wyłączenia biernego prawa wyborczego. Wydaje się zarazem, że wykluczenie wszystkich takich sędziów, w tym tych, którzy zostali należycie powołani przed marcem 2018 r., byłoby pozbawione proporcjonalności, ponieważ nawet gdyby ich awans podlegał później weryfikacji przez właściwe polskie organy, nadal zachowałiby status sędziego. Rozwiązanie mniej restrykcyjne niż to przewidziane w ustawie mogłoby więc polegać na umożliwieniu tym konkretnym kategoriom sędziów kandydowania w wyborach. Nieuzasadnione byłoby bowiem automatyczne ograniczenie tym sędziom biernego prawa wyborczego w wyborach do KRS. Ewentualne przeniesienie ich w przyszłości na inne stanowisko w wyniku ponownej oceny lub unieważnienia awansu nie powinno automatycznie wpływać na członkostwo w KRS, a konsekwencje zmiany stanowiska w trakcie trwania mandatu dla członkostwa w KRS należałoby określić w ustawie z 2011 r. lub w innych obowiązujących przepisach. Kwestię tę należałoby także wyjaśnić w odniesieniu do innych zmian stanowiska, takich jak awans do sądów wyższej instancji. W przypadku osób, które po zakończeniu asesury zostały powołane na pierwsze stanowisko sędziowskie przez KRS w składzie zmienionym w marcu 2018 r., prawo do kandydowania w wyborach do KRS mogłoby również zostać

84 Zob. np. ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), skarga nr 5089/21, 23 listopada 2023 r., pkt 173.

85 Zob. np. wyrok ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324.

uregulowane w odmienny sposób. Alternatywa polegająca na tym, by umożliwić wszystkim sędziom, nawet tym powołanym przez KRS po marcu 2018 r., kandydowanie w wyborach w sytuacji, gdy nie ma pewności co do ich statusu sędziego i istnieje możliwość zakwestionowania w każdej chwili ich statusu sędziego-członka KRS, może potencjalnie skutkować zaskarżaniem ważności orzeczeń wydanych przez KRS w nowym składzie, co oznaczałoby ryzyko utrwalenia niepewności i dysfunkcji systemowych tego organu. Wybrany środek można w związku z tym uznać za uprawnione rozwiązanie polityczne, mieszczące się w zakresie uznaniowości państwa, choć należałoby ograniczyć podmiotowy zakres wykluczenia biernego prawa wyborczego.

77. W świetle powyższego można uznać, że rozwiązanie przejściowe przewidziane w art. 2 ust. 2 ustawy realizuje uzasadniony cel, jakim jest szybkie przywrócenie niezależności KRS bez ryzyka późniejszego kwestionowania statusu nowo wybranych członków tego organu, a tym samym utrwalania stanu niepewności. Chociaż można utrzymywać, że istnieje obiektywna potrzeba zastosowania tego **wyjątkowego środka przejściowego, ograniczonego do pierwszego wyboru sędziów KRS na nowych zasadach przewidzianych w ustawie, wciąż mogą być podnoszone wątpliwości co do proporcjonalności rozważanego rozwiązania. Ustawa mogłaby więc na przykład stanowić, że prawo do kandydowania przysługuje wszystkim sędziom powołanym przez KRS przed zmianą jej składu w marcu 2018 r., nawet tym, którzy zostali awansowani lub przeniesieni w późniejszym czasie.** W przypadku osób, które po zakończeniu asesury zostały powołane na pierwsze stanowisko sędziowskie przez KRS w składzie zmienionym w marcu 2018 r., ustawodawca mógłby również rozważyć odmiennie uregulowanie kwestii biernego prawa wyborczego, aby dać takim osobom prawo do kandydowania w wyborach do KRS. W takim przypadku należałoby w odpowiednich przepisach określić konsekwencje – z punktu widzenia członkostwa w KRS – ewentualnej przyszłej zmiany ich stanowiska/statusu w wyniku weryfikacji lub unieważnienia awansu bądź przeniesienia. Ograniczenie biernego prawa wyborczego do sędziów zajmujących stanowiska, na które zostali powołani lub awansowani przed marcem 2018 r., wykluczyłoby (lub ograniczyłoby do minimum) ryzyko, że skład KRS tworzyłyby osoby, których status sędziego pozostaje niepewny w świetle polskiego prawa i w przypadku których ETPC uznał, że zostały powołane w wadliwej procedurze.
78. **Rozwiązanie to może być uzasadnione jako wstępny, wyjątkowy i jednorazowy środek przejściowy, który zostanie zastosowany do pierwszych wyborów KRS w trybie przewidzianym w ustawie, poprzedzając rozwiązanie znacznie szerszej i bardziej kontrowersyjnej kwestii związanej ze statusem sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r.** Ponadto, jak wspomniano powyżej, przyjęciu ustawy powinna towarzyszyć szerszej zakrojona reforma ustroju sądowego w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce i rozstrzygnięcia kwestii statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.

8. WPLYW DECYZJI KRS W SKŁADZIE UKSZTAŁTOWANYM NOWELIZACJĄ Z 2017 R. NA STATUS SĘDZIÓW

8.1. Uwagi ogólne

79. Jak zauważono powyżej, przepisy przejściowe ustawy są nierozzerwalnie związane z kwestią statusu sędziów, którzy zostali powołani lub awansowani z udziałem KRS w składzie ukształtowanym reformą z 2017 r. Niniejsza opinia ma zatem na celu przedstawienie pewnych ogólnych zaleceń i wskazówek, które będą przydatne w toczących się dyskusjach na temat statusu tych sędziów⁸⁶.

86 We wrześniu 2024 r. polski rząd ogłosił projekt ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2024, zob. [Nowe rozwiązania dotyczące zmian w sądownictwie - Ministerstwo Sprawiedliwości - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl).

80. W sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*⁸⁷ ETPC stwierdził w odniesieniu do systemowych problemów sądownictwa w Polsce, że podziela „wskazówki dotyczące środków ogólnych udzielone pozwanemu państwu przez Komitet Ministrów [...], [wzywając] Polskę m.in. do szybkiego wypracowania środków w celu [...], (ii) ustosunkowania się do kwestii **statusu wszystkich sędziów** powołanych wadliwymi procedurami z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po marcu 2018 r. oraz **orzeczeń wydanych z ich udziałem**”⁸⁸, bez rozróżniania pomiędzy kategoriami sędziów, szczeblami sądów lub rodzajami orzeczeń. Pod tym względem niniejszą opinię należy czytać wraz z [Notą ODIHR na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów](#) z 12 sierpnia 2024 r.
81. Ogólnie rzecz biorąc, „wybór środków, które mają zostać wykorzystane w krajowym porządku prawnym w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 46 Konwencji, należy przede wszystkim do zainteresowanego państwa”⁸⁹. Kluczową zasadą w orzecznictwie ETPC jest margines swobody oceny, jaką państwa mają przy projektowaniu systemów prawnych w odniesieniu do niektórych aspektów praw człowieka. W wyroku w sprawie *Ástráðsson* Trybunał podkreślił, że państwom należy przyznać pewien margines swobody uznania w zakresie przeciwdziałania skutkom naruszenia art. 6 EKPC, ponieważ co do zasady to władze krajowe są lepiej przygotowane niż Trybunał do oceny, jaki byłby w danej sytuacji najlepszy sposób realizacji interesów wymiaru sprawiedliwości i praworządności, ze wszystkimi ich potencjalnie sprzecznymi elementami⁹⁰.
82. ETPC w sprawie *Ástráðsson* opracował test mający na celu ustalenie, czy wady w procedurze powoływania sędziów stanowią naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”⁹¹. Wskazał zarazem, że prawo do „sądu ustanowionego ustawą” nie powinno być interpretowane w sposób nadmiernie rozszerzający, przez co wszelkie nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów mogłyby to prawo naruszać, a także podkreślił, że „Zamiast tego, zajmując się tą sprawą, należy zachować pewną powściągliwość”⁹². Oceniając w sprawie [L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa](#)⁹³, czy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP) jest „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”⁹⁴, TSUE doszedł do wniosku, że całokształt czynników i okoliczności „może [...] budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności

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

88 Z decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy przyjętą na 1468. posiedzeniu można zapoznać się tutaj: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/>.

89 Zob. np. ETPC, *Assanidze przeciwko Gruzji* [Wielka Izba], skarga nr 71503/01, 8 kwietnia 2004 r., pkt 202.

90 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 243.

91 ETPC w sprawie *Ástráðsson* opracował test mający na celu ustalenie, czy wady w procedurze powoływania sędziów stanowią naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w oparciu o trzy łączne kryteria: (1) czy doszło do wyraźnego naruszenia prawa wewnętrznego, (2) czy naruszenia prawa krajowego odnoszą się do fundamentalnej zasady procedury powoływania sędziów oraz (3) czy stwierdzone naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” zostały poddane skutecznej kontroli i naprawione przez sądy krajowe. Stosując test *Ástráðsson*, ETPC stwierdził w sprawie *Wałęsa*, że wadliwa KRS przestała być organem zapewniającym wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, że procedura powoływania sędziów, uwidaczniająca nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowiła fundamentalną nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces i podważającą legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów oraz że brakuje trybu, który pozwalałby zaskarżyć wady procedury powoływania sędziów przed sądem krajowym. TSUE w sprawie *Simpson* również wyraźnie potwierdził, że prawo do niezawisłego sądu ustanowionego ustawą obejmuje także proces powoływania sędziów i opracował podobny test co ETPC, biorąc pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz oceniając, czy „nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów”, zob. wyrok TSUE w sprawie *Erik Simpson i HG przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej* [Wielka Izba], sprawy połączone C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, 26 marca 2020 r., pkt 75.

92 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 236.

93 Zob. TSUE, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, [Wielka Izba], C-718/21, 21 grudnia 2023 r., pkt. 76-77. W sprawie L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa TSUE, oceniając złożony przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stwierdził, że przy ocenie wpływu nieprawidłowości na proces powoływania należy w pierwszej kolejności domniemywać, że sąd krajowy spełnia wymogi art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Domniemanie to może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłoby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a w konsekwencji, że skład orzekający nie spełnia wymogów pozwalających na uznanie go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

94 Wymóg „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w świetle art. 47 akapit 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym⁹⁵. TSUE uznał, że skład orzekający IKNiSP nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Stanowisko to zostało potwierdzone w sprawie *C.W. S.A. i inni*⁹⁶ w odniesieniu do sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, biorąc pod uwagę powołanie tego sędziego przez KRS w składzie ukształtowanym po nowelizacji z 2017 r., mimo że nie należał on do żadnej z izb/składów, które zostały ostatecznie uznane przez ETPC za naruszające art. 6 EKPC. Trybunał stwierdził, że „[w] tym względzie należy podkreślić, że okoliczności, które mogą wzbudzić takie wątpliwości o charakterze systemowym, wiążą się co do zasady z indywidualną sytuacją sędziego lub sędziów [...], a w szczególności z nieprawidłowościami, do których doszło przy powołaniu ich w ramach danego systemu sądownictwa, a nie z przydzieleniem tych sędziów do określonego składu orzekającego [...]⁹⁷. TSUE dostrzega zatem związek pomiędzy wymogiem ustanowienia sądu na mocy ustawy a zasadą niezawisłości sędziowskiej, badając, czy nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów „stwarza [...] rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów [...]⁹⁸.

83. Niezależnie od tych drobnych różnic stanowisk dotyczących nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., TSUE i ETPC stwierdzają w swoich wyrokach, że doszło do naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w odniesieniu do niektórych sędziów i odpowiednich kategorii/szczelbi sądownictwa, do których należą, lub składów/izb. Powstaje zatem pytanie, czy można uznać, że przywołane wyroki sądów międzynarodowych i wynikające z nich wnioski rozciągają się poza te konkretne przypadki, w efekcie obejmując *wszystkich* sędziów, którzy zostali powołani z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. ETPC w sprawach *Dolińska-Ficek i Ozimek* oraz *Advance Pharma* zauważa, że **kwestie praworządności wykraczają poza Sąd Najwyższy i mogą również wpływać na legalność powoływania innych sędziów w Polsce**⁹⁹. Można na tej podstawie przypuszczać, że nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów mogą wpływać na powołania nie tylko w Sądzie Najwyższym, ale także w innych sądach.
84. Ani TSUE, ani ETPC nie zawarł w swoim orzecznictwie jasnych wskazówek, jak odnieść się do kwestii statusu wszystkich sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. Jeśli chodzi o ETPC, brak takiego wyraźnego ustalenia wpisuje się w zobowiązanie Trybunału do pełnienia pomocniczej roli w odniesieniu do reformy sądownictwa, o czym wspomniano powyżej. ETPC stwierdził w orzecznictwie, że wprawdzie „brak niezależności zreformowanej KRS generalnie skutkuje wadami podważającymi niezawisłość i bezstronność sądu, to jednak skutki tego różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w

95 Zob. TSUE, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, [Wielka Izba], C-718/21, 21 grudnia 2023 r., pkt. 76-77. W sprawie L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa TSUE, oceniając złożony przez Izbę Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stwierdził, że przy ocenie wpływu nieprawidłowości na proces powoływania należy w pierwszej kolejności domniemywać, że sąd krajowy spełnia wymogi art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Domniemanie to może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadzi do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a w konsekwencji, że skład orzekający nie spełnia wymogów pozwalających na uznanie go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

96 TSUE, *C.W. S.A. i inni przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, sprawa C-326/23, 7 listopada 2024 r.

97 TSUE, *C.W. S.A. i inni przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, sprawa C-326/23, 7 listopada 2024 r., pkt 36.

98 TSUE, *W.Ż. [Wielka Izba]*, sprawa C-487/19, 6 października 2021 r., pkt. 130.

99 ETPC, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 368; *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt. 364-365.

strukturze sądownictwa”¹⁰⁰. **Sugerowałoby to zatem, że skutki prawne decyzji KRS w zakresie powoływania i awansowania sędziów, a także potencjalnie ich statusu mogą różnić się w zależności od rodzaju i szczebla sądu.**

85. Konstytucja RP stanowi, że „[s]ędziowie są powoływani [...] na czas nieoznaczony” (art. 179), a złożenie sędziego z urzędu 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” (art. 180 ust. 2). Biorąc pod uwagę gwarancje konstytucyjne, należy uznać, że usunięcie z urzędu, degradacja lub przeniesienie osób powołanych lub awansowanych przez KRS po marcu 2018 r., jeśli traktuje się je jako „sędziów” z mocy prawa, podważałoby zasadę podziału władzy, niezależnie od kwestii konstytucyjności przyjętych w tym celu przepisów. Należy podkreślić, że nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym i innych ustaw dotyczących ustroju wymiaru sprawiedliwości¹⁰¹ przyjęta w czerwcu 2022 r., a następnie rozszerzona, wprowadziła możliwość złożenia przez stronę wniosku o zbadanie spełnienia wymogów niezawisłości, bezstronności i „ustanowienia ustawą” przez sędziego rozpatrującego sprawę¹⁰². Taka ocena dotyczy jednak tylko konkretnej sprawy i nie wpływa na status danego sędziego.
86. Nie jest jasne, czy z nieprawidłowości w powołaniach dokonanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. można wyprowadzić wniosek, że żadnej z powołanych w ten sposób osób nie można uznać za „sędziego” zgodnie z prawem krajowym. Jeśli zaś uznaje się, że osoby te nie mają statusu sędziego, wówczas należy powtórzyć za Europejską Komisją na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) oraz Dyрекcją Generalną Praw Człowieka i Rządów Prawa, że zasada nieusuwalności nie miałaby do nich zastosowania, bowiem aby kwalifikować się do objęcia nią, powołanie sędziowskie musi spełniać zarówno krajowe normy konstytucyjne, jak i standardy europejskie¹⁰³. W zakresie, w jakim wygaśnięcie mandatu sędziego kwalifikuje się jako usunięcie z urzędu, zasada nieusuwalności powinna mieć zastosowanie. Zarazem zasada ta, jak wskazano powyżej, nie ma charakteru bezwzględnego, chociaż wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny wyłącznie, „jeżeli jest to uzasadnione uprawnionym celem, jest proporcjonalne w świetle tego celu i o ile nie budzi w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionej wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do reprezentowanych przed nim interesów”¹⁰⁴.
87. Władze krajowe mogą rozważać różne opcje przy rozstrzygnięciu statusu osób, które zostały powołane lub awansowały z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. W następstwie sprawy *Ástráðsson* władze Islandii zdecydowały się natychmiast zawiesić wadliwie powołanych sędziów i wykluczyć ich z orzekania w indywidualnych sprawach, jednocześnie przeprowadzając nowe procedury nominacyjne w celu obsadzenia stanowisk pozostawionych przez tych sędziów¹⁰⁵. Należy zarazem zauważyć, że okoliczności i zakres sprawy islandzkiej, która dotyczyła jedynie czterech wadliwych powołań, nie można porównać z sytuacją w Polsce, gdzie

100 ETPC, *Waleśa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a). ETPC stwierdził w sprawie *Ástráðsson* w odniesieniu do pytania, co stanowi „sąd” i jego skład, że „im sąd jest wyżej umiejscowiony w hierarchii sądowej, tym bardziej rygorystyczne kryteria wyboru należy stosować”, zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 222.

101 Ustawa – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

102 Zob. *Pilna przejściowa opinia w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (z dnia 16 stycznia 2023 r.)*, 25 stycznia 2023 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), podsekcja III.3.

103 Zob. Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów Prawa, [Poland - Urgent Joint Opinion on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland](#), CDL-AD(2024)018, 8 maja 2024 r., pkt. 60 oraz [Poland – Joint Opinion of the Venice Commission on European standards regulating the status of judges](#), CDL-AD(2024)029, 14 października 2024 r., pkt 23, gdzie podkreśla się, że powołanie musi być zgodne zarówno z krajowymi normami konstytucyjnymi, jak i standardami międzynarodowymi.

104 Zob. np. TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 79, oraz ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 239.

105 P. Filipek, *Defective Judicial Appointments and their Rectification under European Standards*, 2023, s. 466. Zob. także: [Wyszukiwarka Rady Europy](#) – informacje przekazywane przez Islandię Komitetowi Ministrów.

szacuje się, że od 2200 do 3500 sędziów (spośród ogółu 10 000 sędziów w Polsce) zostało powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.¹⁰⁶

88. Kwestia statusu sędziów może być rozstrzygana za pomocą różnych środków, w tym *ex lege*, poprzez indywidualne decyzje i/lub pewne formy indywidualnej oceny przeprowadzanej przez niezależne organy lub instytucje¹⁰⁷, zgodnie z procedurami i/lub mechanizmami ustanowionymi ustawą, które powinny być również zgodne z przepisami konstytucyjnymi. W każdym razie swobodę władz w tej kwestii należy wyważyć z prawami wadliwie powołanych osób. Choć powołanie sędziów w sposób wadliwy narusza ideę praworządności, konsekwencje środków naprawczych mogą mieć wpływ na szereg zasad leżących u jej podstaw, w tym na skuteczne korzystanie z prawa dostępu do sądu, pewność prawną i moc wiążącą orzeczeń sądowych (*res judicata*) oraz zasadę nieusuwalności sędziów – tam, gdzie ma ona zastosowanie. Mogą one również naruszać inne prawa osób wadliwie powołanych, w tym prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.
89. Niezależnie od tego, które rozwiązania polityczne i/lub legislacyjne zostaną przyjęte w celu rozstrzygnięcia kwestii statusu wszystkich sędziów, przy wyborze należy kierować się również właściwą oceną potencjalnych skutków pod względem zasobów finansowych i ludzkich wymaganych do ich wdrożenia oraz wpływu na prawa człowieka w odniesieniu do ogółu społeczeństwa, zwłaszcza z perspektywy prawa dostępu do sądu, bycia sądzonym w rozsądnym terminie i ogólnie dobrego wymiaru sprawiedliwości. Podejście oparte na zasadzie praworządności sugerowałoby, że wybrane rozwiązania polityczne i legislacyjne powinny w miarę możliwości angażować istniejące organy, o ile ich skład jest zgodny z międzynarodowymi standardami, a one same działają sprawnie, nawet jeśli miałyby pełnić nowe, odrębne funkcje, zamiast uciekać się do mechanizmu *ad hoc*, który musiałby zostać specjalnie ustanowiony.
90. W świetle powyższego ODIHR uznaje margines swobody uznania i autonomię Polski w zakresie wyboru sposobu naprawienia naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Można zarazem sformułować następujące zalecenia dotyczące rozwiązania problemu sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. w sposób respektujący zasady praworządności, międzynarodowe standardy praw człowieka i gwarancje pewności prawa. Przy opracowywaniu rozwiązań politycznych i/lub legislacyjnych dotyczących statusu wadliwie powołanych sędziów należy w szczególności uwzględnić szereg ogólnych kwestii:
- wszelkie reformy powinny być zgodne z zasadami praworządności, międzynarodowymi normami praw człowieka i konstytucją, należycie wyważając zasady podziału władzy, pewności prawa, bezpieczeństwa kadencji i nieusuwalności sędziów – w przypadkach, w których zasady te mają zastosowanie – oraz indywidualne prawa osób, których dotyczą podejmowane działania, w tym prawo dostępu do sądu oraz poszanowania życia prywatnego i rodzinnego;
 - masowe usuwanie sędziów w zakresie, w jakim wygaśnięcie mandatu sędziiego kwalifikuje się jako usunięcie z urzędu – bez jakiegokolwiek formy indywidualnej oceny osobistego postępowania lub przynajmniej kategoryzacji osób podlegających takim środkom, może zostać

106 Na [stronie internetowej](#) Kancelarii Prezydenta RP podana jest informacja, że według stanu na październik 2024 r. w latach 2018-2024 powołano 3440 sędziów i asesorów sądowych. Zob. także Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), [Nowa KRS: krajobraz po reformie – opracowanie HFPC | Helsińska Fundacja Praw Człowieka \(hflr.pl\)](#), aby zapoznać się z analizą powołań przez Prezydenta RP na stanowiska sędziowskie na wniosek KRS od 2018 r. do sierpnia 2023 r.

107 UN ECOSOC, E/CN.4/2005/102/Add.1, *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*, zasada 30, która brzmi następująco: „Zasada nieusuwalności jako podstawowa gwarancja niezawisłości sędziów musi być przestrzegana w odniesieniu do sędziów, którzy zostali powołani zgodnie z wymogami praworządności. Z kolei sędziowie powołani niezgodnie z prawem lub wywodzący władzę sądowniczą z aktu lojalności mogą zostać zwolnieni ze stanowiska z mocy prawa zgodnie z zasadą paralelizmu. Należy umożliwić im zaskarżenie zwolnienia w postępowaniu spełniającym kryteria niezależności i bezstronności w celu ubiegania się o przywrócenie na stanowisko”. Zob. także *Vetting: An Operational Framework in Rule-Of-Law Tools For Post-Conflict States* (Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, 2006) HR/PUB/06/5; *Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings: Operational Guidelines* (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, 2006).

uznane za nieproporcjonalne, chyba że władze mogą przedstawić bardzo przekonujące argumenty za takim rozwiązaniem¹⁰⁸;

- jak wspomniano powyżej, interpretacja orzecznictwa ETPC umożliwia różnicowanie skutków postanowień wydanych przez wadliwie powołanych sędziów w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa;
- żadne procedury lub kryteria nie powinny obejmować oceny legalności i stosowności poszczególnych wyroków i postępowań sądowych, ani powodować ryzyka nadmiernej ingerencji ze strony organów władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- każde rozwiązanie polityczne i/lub legislacyjne powinno sprzyjać szybkiemu rozstrzygnięciu przedmiotowej kwestii;
- podejmowane środki nie powinny mieć na celu odwetu lub zemsty;
- czyny, które mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej powinny być rozpatrywane *oddzielnie*; należy je zbadać i w stosownych przypadkach wymierzyć karę w ramach zwykłego postępowania dyscyplinarnego lub karnego.

8.2. Skutki wadliwych powołań

91. Ważność uchwał dotyczących powoływania lub awansowania sędziów jest istotną kwestią, którą należy rozważyć przy decydowaniu o wyborze sposobu i środków rozstrzygnięcia problemu statusu sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. Uznanie wszystkich takich uchwał KRS za nieważne *ex tunc* ze względu na tryb ukształtowania składu tego organu skutkowałoby tym, że osoby powołane na stanowisko sędziego po raz pierwszy sędziami by nie były, a osoby, które zostały awansowane, zachowałyby status sędziego (o ile sędziami były przed awansem), ale straciłyby awans. Kwestia ta musi zostać rozwiązana, ponieważ usunięcie z urzędu osób posiadających status sędziego lub przeniesienie (wbrew ich woli) wymagałoby co do zasady orzeczenia sądu zgodnie z art. 180 Konstytucji.
92. W uchwale ze stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy zaznaczył, że kieruje się założeniem, iż osoby powołane do pełnienia urzędu formalnie uzyskały status sędziego, choć nie wykluczył negatywnej weryfikacji tego założenia w zależności od odpowiedzi TSUE na pytania prejudycjalne¹⁰⁹. W uchwale podjętej 2 czerwca 2022 r. Sąd Najwyższy wskazał brak podstaw do przyjęcia *a priori*, iż każdy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał nominację w następstwie wzięcia udziału w konkursie przed KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. nie spełnia minimalnego standardu bezstronności¹¹⁰.
93. Z orzecznictwa TSUE nie sposób wywieść, że żadna z osób powołanych przez KRS w składzie ukształtowanym po nowelizacji z 2017 r. nie ma statusu sędziego. Nieuprawniony byłby także wniosek, że osoby te można zwolnić bez jakiegokolwiek kontroli sądowej tylko ze względu na to, że zostały powołane przez KRS w tym okresie. W orzecznictwie brakuje zarazem jasnego potwierdzenia, że osobom tym przysługuje status sędziego. Również z orzecznictwa ETPC wynika, że stwierdzenie naruszenia prawa do sądu „ustanowionego ustawą” nie może być interpretowane jako potwierdzenie braku statusu sędziego w odniesieniu do grupy wadliwie powołanych osób¹¹¹.
94. Podejście polegające na uznaniu, że wszystkie uchwały KRS dotyczące powołań/awansów są pozbawione skutków prawnych, miałyby daleko idące konsekwencje, biorąc pod uwagę samą liczbę

108 ETPC, *Polyakh i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r., pkt 296.

109 Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., zob. <<https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf>>.

110 Sąd Najwyższy, Izba Karna, *IKZP 2/22*, 2 czerwca 2022 r., pkt 2.

111 Zob. ETPC, *Astráðsson przeciwko Islandii* [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 280. Zob. także TSUE, *A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, C-824/18, 2 marca 2021 r., pkt. 131-139; zob. także Parlament Europejski, Briefing: *CJEU Case-law on Judicial Independence. A chronological Overview*, październik 2023 r.

osób, których uchwały te dotyczą¹¹². Przyjęcie ogólnego rozwiązania, nie rozróżniającego pomiędzy poszczególnymi szczeblami sądownictwa i kategoriami sędziów, w tym początkujących sędziów, których ścieżka zawodowa nie wymagała żadnej szczególnej uznaniowości ze strony KRS, na przykład osób powołanych na pierwsze stanowisko sędziowskie po okresie asesury i aplikacji, może budzić wątpliwości co do proporcjonalności. Co więcej, nieważność wszystkich tych powołań miałyby również potencjalnie daleko idące konsekwencje dla orzeczeń wydawanych przez osoby wadliwie powołane lub z ich udziałem, a także dla wymiaru sprawiedliwości ogółem.

95. Jak zauważa ODIHR w *Nocie na temat skutków orzekania przez wadliwych sędziów*¹¹³, orzecznictwo ETPC i TSUE nie wymaga, aby państwo uznawało wszystkie rozstrzygnięcia wydane przez wadliwie powołanych sędziów za nieważne z mocą wsteczną, *ex tunc*, a zatem za niebyłe, ani aby automatycznie wznawiało wszystkie sprawy, w których tacy sędziowie orzekali. Daje ono dość szeroki margines swobody uznania lub uznaje autonomię państwa w zakresie wyboru sposobu naprawy naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego przeprowadzonego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Ten margines swobody uznania może być jednak ograniczony w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej (*substantial and compelling character*), zwłaszcza w przypadku pomyłki sądowej lub poważnego naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, co uzasadniałoby weryfikację orzeczenia sądu.
96. Upływ czasu to kolejna kwestia, którą należy mieć na uwadze przy podejmowaniu środków dotyczących statusu wadliwie powołanych sędziów. Względy pewności prawa często przemawiają za utrzymaniem prawnego status quo, nawet jeśli stan ten zaistniał – w wyjątkowych przypadkach – w sposób z prawem niezgodny. Upływ czasu może również prowadzić do „wymazania” nieprawidłowości, podobnie jak czynią to przepisy o przedawnieniu; na znaczenie okresów przedawnienia dla zagwarantowania pewności prawa zwraca też uwagę ETPC¹¹⁴. Rozważając te kwestie w odniesieniu do wadliwych nominacji sędziowskich w sprawie *Ástráðsson*, Trybunał wskazał, że „choć nie leży w jego kompetencjach wyznaczenie konkretnego terminu, w którym nieprawidłowość w procedurze mianowania mogłaby zostać zakwestionowana przez osobę powołującą się na uprawnienie do «sądu ustanowionego ustawą», to nie podziela stanowiska Rządu, zgodnie z którym brak takiego terminu w praktyce skutkowałby bezterminową możliwością ich zaskarżenia [...]. To dlatego, że wraz z upływem czasu w ramach niezbędnego procesu ważenia interesów zachowanie pewności prawa będzie nabierać coraz większej wagi w stosunku do prawa danej strony procesowej do «sądu ustanowionego ustawą». Nie trzeba dodawać, że należy również mieć na uwadze trudności dowodowe, które powstają wraz z upływem czasu, a także ustawowe terminy zaskarżenia, które mogą obowiązywać w prawie wewnętrznym Układających się Stron”¹¹⁵. Oznacza to, że organy krajowe mogą wyznaczyć termin, po upływie którego wadliwość powołania nie może być podnoszona przez stronę w odniesieniu do ważności orzeczenia. I analogicznie, **władze krajowe mogą wraz z upływem czasu powoływać się na potrzebę zagwarantowania pewności prawa, aby ustawowo uregulować niektóre wadliwe nominacje**, być może nawet ze skutkiem wstecznym (bez zmiany skutków wcześniejszych wyroków).
97. Biorąc pod uwagę różnice w ocenie, czy status sędziego przysługuje osobom powołanym z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., w zależności od rodzaju sądu i miejsca w

112 Na [stronie internetowej](#) Kancelarii Prezydenta RP podana jest informacja, że według stanu na październik 2024 r. w latach 2018-2024 powołano 3440 sędziów i asesorów sądowych. Zob. także Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), [Nowa KRS: krajobraz po reformie – opracowanie HFPC | Helsińska Fundacja Praw Człowieka \(hflr.pl\)](#), aby zapoznać się z analizą powołań przez Prezydenta RP na stanowiska sędziowskie na wniosek KRS od 2018 r. do sierpnia 2023 r.

113 Zob. ODIRH, [Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów](#) (12 sierpnia 2024 r.).

114 Zob. wyrok ETPC w sprawie *Oleksandr Wolkow przeciwko Ukrainie*, skarga nr 21722/11, 9 stycznia 2013 r., pkt. 137-140, w którym Trybunał stwierdził, że „okresy przedawnienia służą wielu ważnym celom, mianowicie zapewnieniu pewności prawnej i ostateczności rozstrzygnięć, ochronie potencjalnych oskarżonych przed dawnymi zarzutami, przed którymi może być trudno się bronić oraz zapobieganiu wszelkiej niesprawiedliwości, do jakiej mogłoby dojść, gdyby sądy były zmuszone orzekać w związku z wydarzeniami, do których doszło w odległej przeszłości na podstawie dowodów, które z upływem czasu mogłyby stać się niewiarygodne i niekompletne [...]. Terminy przedawnienia stanowią powszechną cechę krajowych systemów prawnych Umawiających się Państw w sprawach dotyczących przestępstw karnych, dyscyplinarnych i innych”.

115 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 252.

strukturze sądownictwa, a także charakteru i zakresu nieprawidłowości, takim powołaniom/awansom można przypisać różne skutki prawne. ETPC stwierdził w sprawie *Wałęsa*, że wprowadzenie „brak niezależności zreformowanej KRS generalnie skutkuje wadami podważającymi niezawisłość i bezstronność sądu, to jednak skutki tego różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa”¹¹⁶.

98. W świetle powyższego należy stwierdzić, że uznanie różnic między szczeblami sądów i rodzajami stanowisk pozwoliłoby uelastyczyć zastosowane podejście w zależności od wagi naruszeń/nieprawidłowości, a co ważniejsze – ich wpływu na niezależność sądownictwa oraz postrzeganie powołanych sędziów jako niezawisłych i bezstronnych. Chociaż często wskazują się na potrzebę indywidualizacji, nie jest ona konieczna w każdym konkretnym przypadku i może być dokonana poprzez ustanowienie kategorii na poziomie legislacyjnym, chociaż należy przedstawić uzasadnione powody wyboru takiego podejścia¹¹⁷. W przypadku Polski takim uzasadnieniem może być bogate orzecznictwo międzynarodowe wzywające władze do szybkiego rozstrzygnięcia kwestii statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.
99. W świetle powyższego zaleca się, aby kwestie te rozwiązywać poprzez stosowanie proporcjonalnych i zróżnicowanych środków, które uwzględniają szczególne okoliczności konkretnych powołań lub awansów (w ujęciu indywidualnym lub na zasadzie kategorii) przy jednoczesnym poszanowaniu praw sędziów, wobec których środki te są skierowane. W związku z tym władze mogą podjąć decyzję o podziale powołań/awansów sędziowskich na kategorie. Takiej kategoryzacji można dokonać w oparciu o orzecznictwo ETPC i TSUE w odniesieniu do konkretnych powołań/awansów na określone stanowiska sędziowskie wysokiego szczebla i ewentualnie inne kryteria, takie jak termin ubiegania się o awans przez poszczególnych sędziów oraz stan reform i ich ocena przez sądy europejskie w tamtym czasie (zob. także pkt 128 poniżej), bądź też prawdopodobieństwo, że poszczególne rodzaje powołań/awansów sędziowskich nie były motywowane niewłaściwymi względami politycznymi lub nie były tak postrzegane. Na tej podstawie status niektórych kategorii sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie po zmianach z 2017 r. może być rozpatrywany *ex lege*, podczas gdy inne przypadki mogą wymagać bardziej zindywidualizowanego podejścia.
100. Innymi czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie zgodności systemu prawnego z EKPC w przypadku braku zindywidualizowanej oceny postępowania danej osoby, jest dotkliwość zastosowanych środków oraz to, czy rozwiązanie prawne jest wystarczająco wąskie, aby odpowiedzieć w proporcjonalny sposób na pilną potrzebę społeczną, którą ma zaspokoić¹¹⁸. Ponadto muszą istnieć pewne zabezpieczenia, aby takie środki były uzasadnione i zgodne z zasadą proporcjonalności. Jednym z podstawowych zabezpieczeń jest dostęp objętych takimi środkami osób do sądu, aby ocenić, w jaki sposób ramy prawne środków zostały zastosowane w konkretnych przypadkach oraz ewentualnie zaskarżyć podjęte na podstawie ustawy decyzje administracyjne dotyczące ich kariery zawodowej i związanych z nią korzyści.

8.3. Proporcjonalność środków mających na celu rozwiązanie problemu wadliwie powołanych sędziów

101. Zgodnie z międzynarodowymi i regionalnymi standardami, wybór/awans sędziów powinien opierać się na merytorycznych, z góry ustalonych i wyraźnie określonych kryteriach¹¹⁹, które służą ocenie

116 Zob. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a).

117 ETPC, *Polyakh i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r., pkt 292.

118 *Ibidem*, pkt 293.

119 Zob. np. UNHRC, *General Comment no. 32, 2007*, pkt 19; Rada Europy, *Recommendation CM/Rec(2010)12*, pkt 44; ODIHR 2010 *Kyiv Recommendations*, pkt 21; *European Charter 1998*, pkt. 2.1. i 2.2.; Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinion no. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society*, pkt 50-51.

- kompetencji, uczciwości i doświadczenia kandydatów¹²⁰. Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ również kładą nacisk na to, aby tryb powołania „zabezpieczał przed powoływaniem sędziów z niewłaściwych pobudek”, a ponadto nie pozwalał na „dyskryminację ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, religię, **poglądy polityczne lub inne**, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie lub status”¹²¹.
102. Jak wspomniano, ani TSUE, ani ETPC nie daje w swoim orzecznictwie jasnych wskazówek, jak rozstrzygnąć kwestię statusu *wszystkich* sędziów lub którzy sędziowie powinni być objęci przedmiotowymi środkami i jakie powinny być konsekwencje dla ich statusu. Nie sposób natomiast uznać, aby bezwzględnie konieczne było usunięcie ze stanowisk wszystkich wadliwie powołanych sędziów. ETPC jednoznacznie uznał jednak, że „żaden z sędziów powołanych do dwóch pełnych izb Sądu Najwyższego – [obecnie zlikwidowanej] Izby Dyscyplinarnej oraz IKNiSP, a także sędziów powołanych do Izby Cywilnej na wniosek zreformowanej KRS – nie spełnia wymogów «niezawisłego sądu ustanowionego ustawą». W sposób dorozumiany to samo odnosi się do innych powołanych w ten sposób sędziów Sądu Najwyższego”¹²².
103. W tym świetle **weryfikacji należy poddać powołania dokonane przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej (która zastąpiła Izbę Dyscyplinarną), a także do innych izb Sądu Najwyższego. W tym względzie władze mają swobodę wyboru różnych rozwiązań politycznych. Jednym z takich rozwiązań mogłoby być na przykład uregulowanie *ex lege* statusu powołanych osób. W przypadku unieważnienia ich powołania *ex lege* nowo utworzona, niezależna KRS (zob. podsekcja 8.5) powinna pilnie zainicjować nową procedurę wyboru, co wydaje się szybką i skuteczną opcją, ale można też zastosować inne środki, takie jak przyznanie nowo utworzonej, niezależnej KRS uprawnień do rozpatrzenia statusu odnośnych osób wraz z zapewnieniem równych szans wszystkim kwalifikującym się kandydatom do zajmowania stanowisk sędziowskich wysokiego szczebla. Występowały wszak przypadki, w których niektórzy sędziowie wstrzymywali się z ubieganiem się o awans nie tylko dlatego, że skład KRS stał się wadliwy, ale także ze względu na inne działania, takie jak zmiany zasad postępowania dyscyplinarnych¹²³, które utrudniły sędziom korzystanie z niezależności decyzyjnej.**
104. Konsekwencje ewentualnego unieważnienia powołań do Sądu Najwyższego musiałyby zostać określone w ustawie – zwłaszcza w odniesieniu do warunków i zasad ewentualnego przeniesienia na poprzednie lub inne stanowiska sędziowskie, uposażenia i innych świadczeń – z należyтым uwzględnieniem ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego na mocy art. 8 EKPC (zob. również pkt 108 poniżej dotyczący ewentualnego przeniesienia na poprzednie lub inne stanowiska sędziowskie oraz podsekcję 8.4 dotyczącą ochrony praw jednostki).
105. Wydaje się, że wiele spośród powołanych osób ukończyło Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, odbyło staż asystencki i tym samym podążyło ścieżką, która *a priori* nie wymagałaby od KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. żadnej istotnej uznaniowości przy zatwierdzaniu ich jako sędziów. W przypadku tej kategorii sędziów (szacowanej na około 1600 osób) ryzyko, że władza wykonawcza mogła wywierać nadmierny wpływ na proces powołania, jest stosunkowo minimalne. **Władze mają pewną swobodę w zakresie weryfikacji statusu wszystkich powołań sędziowskich (od marca 2018 r.), ale w przypadku nominacji początkujących sędziów za uzasadnione i właściwe rozwiązanie polityczne należałoby uznać zatwierdzenie lub potwierdzenie powołania. W takich przypadkach ustawodawca może rozważyć zapewnienie podstaw prawnych do zatwierdzania wszystkich takich powołań przez**

120 1985 *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Zasada 13 oraz CCJE *Opinion no. 1 (2001)*, pkt. 17 i 29.

121 *Ibidem* Zasada 10.

122 Zob. ETPC, *Wąleśa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a).

123 Zob. [ustawa o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw](#), przyjęta 20 grudnia 2019 r. i podpisana przez Prezydenta 4 lutego 2020 r. Zob. także ODIHR, *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw*, 14 stycznia 2020 r.

(nowo utworzoną) niezależną KRS, o ile proces zatwierdzania nie spowoduje nadmiernych utrudnień w funkcjonowaniu tego organu. Jako że status sędziów powołanych po marcu 2018 r. jest kwestionowany ze względu na nieprawidłowości w procedurze nominacji i brak niezależności KRS, dopuszczenie ich do pełnienia funkcji na zasadzie regulacji *ex lege* może nie być wystarczającym rozwiązaniem, chyba że wprowadzeniu przepisów towarzyszyć będą decyzje administracyjne wydawane przez zreformowaną (niezależną) KRS. W takim przypadku kryteria, warunki i tryb potwierdzania/zatwierdzania nominacji początkujących sędziów powinny być jasno określone w przepisach. Rola zreformowanej KRS, aby ją usprawnić, mogłaby polegać na przykład na ponownym wydawaniu uchwał potwierdzających nominacje na pierwsze stanowisko sędziowskie, przy jednoczesnym zapewnieniu zachowania stopnia uzyskanego w ramach zatrudnienia, ewentualnych podwyżek i innych powiązanych świadczeń wynikających ze stażu pracy.

106. **Ustawodawca powinien również rozważyć możliwość potwierdzenia niektórych nominacji na inne kategorie niższych stanowisk sędziowskich w drodze ustawy (uznanie *ex lege*)**, o ile można uznać, że w takich przypadkach udział KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. nie skutkował – ani nie był postrzegany jako skutkujący – nadmiernym wpływem władzy wykonawczej, co podważałoby rzetelność wyniku procesu nominacji.
107. Do innych kategorii sędziów będących beneficjentami uchwał KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. zaliczają się osoby spoza sądownictwa, które zostały bezpośrednio powołane na wyższe stanowiska sędziowskie oraz osoby, które już miały status sędziego i uzyskały awans. Z jednej strony, niektóre z osób aplikujących po marcu 2018 r., które zostały powołane na wyższe stanowiska niż typowo ma to miejsce w przypadku początkujących sędziów, rozpoczęły karierę zawodową przed wejściem w życie systemu z 2017 r., a ich wybór/awans był, przynajmniej oficjalnie, oparty na obiektywnych kryteriach. W związku z tym sędziowie ci, powołani zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, które do tej pory nie zostały uznane za niekonstytucyjne, mieliby *a priori* uzasadnione oczekiwanie, a zatem i uprawdopodobnione roszczenie co do tego, że nie zostaną przeniesieni na niższe stanowisko i będą pełnić urząd do czasu przejścia w stan spoczynku, chyba że istniałyby inne podstawy prawne do degradacji lub przedterminowego rozwiązania stosunku służbowego¹²⁴. Z drugiej strony, reforma KRS z 2017 r. zwiększyła wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na pracę KRS, a tym samym ryzyko mianowania i awansowania sędziów z niewłaściwych pobudek politycznych. Daje to argument za tym, aby status nominacji na wyższe stanowiska sędziowskie dokonywanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. traktować jako kwestię sporną.
108. Jeśli chodzi o awanse, zwłaszcza na przykład osób ubiegających się o funkcje kierownicze w sądownictwie lub stanowiska w sądach wyższej instancji (prezesa sądów, rzecznicy dyscyplinarni, sędziowie sądów apelacyjnych lub Naczelnego Sądu Administracyjnego), osoby te powinny być mieć świadomość, że ich awans był możliwy dzięki motywowanej politycznie reformie KRS, której konstytucyjność może zostać zakwestionowana. Całkowita weryfikacja awansów w takich przypadkach wydaje się zasadna. Jednocześnie można sobie wyobrazić wyodrębnienie grupy osób, które zostały powołane przed decyzjami Sądu Najwyższego z grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r. lub przed sprawą *Gręda* z marca 2022 r., i które mogą twierdzić, że nie były świadome lub nie sądziły, że istnieje problem prawny związany z ich powołaniem/awansem, biorąc pod uwagę obowiązujące wówczas przepisy prawa. Jednak osoby, których powołania datują się na okres po zapadnięciu tych kluczowych decyzji, nie mogłyby zasadnie powoływać się na brak wiedzy o nieprawidłowościach związanych z ich nominacjami/awansami. W związku z tym odrębne traktowanie tej kategorii sędziów może być również uzasadnionym rozwiązaniem prawno-politycznym.

124 Według ustalonego orzecznictwa Trybunału istnienie bezstronności na potrzeby art. 6 ust. 1 musi być ustalone według (i) testu subiektywnego, gdzie należy zwrócić uwagę na osobiste przekonania i zachowanie konkretnego sędziego, to jest, czy sędzia miał osobiste uprzedzenia lub wykazał się stronniczością w danej sprawie, a także według (ii) testu obiektywnego, gdzie należy ocenić, czy sąd sam w sobie oraz m.in. jego skład, zapewnia wystarczające gwarancje, by wykluczyć uprawnione wątpliwości co do jego bezstronności (zob. np. *Kyprianou przeciwko Cyprowi* [Wielka Izba], skarga nr 73797/01, pkt 118).

109. W świetle powyższego **uregulowanie *ex lege* kwestii powołań i awansów na niektóre wysokie stanowiska, takie jak prezesi sądów, rzecznicy dyscyplinarni, sędziowie sądów apelacyjnych lub sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, można również uznać za uzasadnione rozwiązanie prawno-polityczne. Kategorie te należy jednak zdefiniować na podstawie jasnych kryteriów, aby wykluczyć ryzyko rzeczywistej lub postrzeganej arbitralności. Aby formalnie wdrożyć ustawę w praktyce, może zachodzić konieczność podejmowania przez zreformowaną (niezależną) KRS decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach sędziów objętych taką regulacją *ex lege*, które podlegałyby kontroli sądowej. Alternatywną możliwością byłoby przyznanie zreformowanej, niezależnej KRS uprawnień do unieważniania lub zatwierdzania takich nominacji w oparciu o jasne kryteria i procedurę. Ustawodawca mógłby również rozważyć uwzględnienie w przepisach dodatkowych kryteriów przy określaniu kategorii, takich jak między innymi terminy ubiegania się o awans przez poszczególnych sędziów oraz stan reform i ich ocena przez sądy europejskie w tym czasie. Podobne kryterium daty można również zastosować do kategoryzacji nominacji na wyższe stanowiska sędziowskie spoza sądownictwa, jak omówiono w poprzednim akapicie.**
110. W przypadku wybrania przez ustawodawcę opcji unieważnienia *ex lege* w odniesieniu do niektórych kategorii nominacji sędziowskich dokonanych z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po nowelizacji z 2017 r., przepisy powinny **określać warunki i tryb ewentualnego przeniesienia na poprzednie lub inne stanowisko sędziowskie, gdy powołana osoba pochodzi ze środowiska sędziowskiego.** Należy zauważyć, że zgodnie z międzynarodowymi standardami i zaleceniami przeniesienie sędziów lub inne równoważne środki mogą być co do zasady dopuszczone w wyjątkowych przypadkach *uzasadnionej* reorganizacji instytucjonalnej¹²⁵. Ponadto zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „[w] razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. W przypadku Polski, jak podkreślono powyżej, proponowana reorganizacja stanowi odpowiedź na pilną potrzebę wykonania wyroków sądów europejskich. Istnieje możliwość, że w sądach, w których sędziowie zasiadali przed powołaniem, nie ma już wolnych stanowisk. W takim przypadku dany sędzia powinien co do zasady zostać powołany na inne stanowisko sędziowskie o równoważnym statusie i kadencji, a jeśli takie nie istnieje, powinien otrzymać pełną rekompensatę za utratę stanowiska¹²⁶. Musi istnieć możliwość złożenia skargi przed sądem i/lub innym niezależnym organem, który zbada zasadność przeniesienia na inne stanowisko¹²⁷. Jak podkreślono również w Zaleceniach warszawskich ODIHR, „przeniesienia dokonywane w ramach reorganizacji sądów powinny w jak największym stopniu respektować ogólne zasady zgody, sprawiedliwości i przejrzystości”¹²⁸, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach regulujących taką kwestię.
111. Podsumowując, **przepisy prawa powinny określać warunki i zasady przenoszenia odnośnych sędziów na poprzednio zajmowane stanowiska, a w przypadku braku takiej możliwości – na stanowisko sędziowskie równorzędne szczebla i o takiej samej długości kadencji, najlepiej za ich zgodą, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości odwołania się od decyzji administracyjnych dotyczących takich przeniesień, jak również związanych z nimi świadczeń.** W przypadkach powrotu na poprzednie stanowisko sędziowskie, art. 8 EKPC nie mógł co do zasady

125 ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#), październik 2023 r., pkt 33. Zob. także ODIHR, [Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym \(Rzeczpospolita Polska\)](#), 30 sierpnia 2017 r., w [języku angielskim](#) i [polskim, pkt 70](#). Zob. też [Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#), 2010 r., dokument sporządzony przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa], pkt 16.3.

126 *Ibidem* ODIHR, [Warsaw Recommendations](#), październik 2023 r., pkt 33.

127 *Ibidem* ODIHR, [Warsaw Recommendations](#), październik 2023 r., pkt 33. Zob. też *CoE Recommendation CM/Rec(2010)12 on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, pkt 50 oraz *Europejska karta ustawowych zasad dotyczących sędziów z 1998 r.*, pkt 3.4.

128 ODIHR, [Recommendations on Judicial Independence and Accountability \(Warsaw Recommendations\)](#), październik 2023 r., pkt 33. Zob. także ODIHR, [Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym \(Rzeczpospolita Polska\)](#), 30 sierpnia 2017 r., w [języku angielskim](#) i [polskim, pkt 70](#). Zob. też [Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct](#), 2010 r., dokument sporządzony przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa], pkt 16.3.

być przywołany jako podstawa do złożenia skargi na utratę reputacji lub inne reperkusje, które były przewidywalnymi konsekwencjami własnych działań¹²⁹.

112. Rozróżnienie między poszczególnymi kategoriami nominacji i awansów pozwoliłoby ograniczyć zakres podmiotowy rozważanych środków tylko do tych sytuacji, w których ryzyko wpływu władzy wykonawczej na wynik nominacji/awansu mogło być wyższe; w takich przypadkach zastosowanie miałyby bardziej zindywidualizowane podejście. **Przepisy powinny zarazem jasno określać – z uwzględnieniem przedstawionych wyżej ogólnych kwestii – poszczególne kategorie sędziów, kryteria kategoryzacji i ewentualnego zatwierdzania lub unieważniania powołań/awansów, obowiązującą procedurę i konsekwencje dla każdej kategorii, zwłaszcza w zakresie przenoszenia, wynagrodzenia i innych świadczeń, które mogą się różnić w zależności od rodzaju i szczebla sądu/sędziego.** W każdym przypadku prawa indywidualne przysługujące na mocy art. 6 i 8 EKPC wadliwie powołanym sędziom, których powołanie zostało unieważnione, również będą musiały być przestrzegane w zakresie, w jakim mają zastosowanie. Rozwiązania legislacyjne powinny sprzyjać środkom, które minimalizowałyby negatywne skutki dla życia osobistego i zawodowego objętych nimi sędziów, w szczególności w zakresie szkód dla reputacji i skutków finansowych.

8.4. Indywidualne prawa wadliwie powołanych sędziów

8.4.1. Prawo dostępu do sądu

113. Powstaje pytanie o prawo dostępu do sądu dla osób powołanych, na których prawa i korzyści wpłynęłyby przyjęcie reformy legislacyjnej dotyczącej statusu sędziów. Jak wspomniano powyżej, sędziowie zostali powołani lub awansowani przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. zgodnie z obowiązującym wówczas prawem, które do tej pory nie zostało uznane za niekonstytucyjne. W obecnym stanie rzeczy mogliby więc oni twierdzić, że mają *a priori* uzasadnione oczekiwanie, a zatem i uprawdopodobnione roszczenie na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC, co do tego, że nie zostaną przeniesieni na niższe stanowisko i będą pełnić urząd do czasu przejścia w stan spoczynku, chyba że istnieją inne prawne przesłanki przedterminowego rozwiązania stosunku służbowego. Może to w szczególności dotyczyć osób, które zostały powołane przed decyzjami Sądu Najwyższego z grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r., a co najmniej przed sprawą *Grzęda*, i które mogą twierdzić, że nie były świadome lub nie sądziły, że istnieje problem prawny związany z ich powołaniem/awansiem, biorąc pod uwagę obowiązujące wówczas przepisy prawa.
114. W sprawie *Denisov przeciwko Ukrainie* ETPC, zauważając, że zakres aspektu „cywilnego” uległ znacznemu poszerzeniu w odniesieniu do sporów dotyczących zatrudnienia w służbach publicznych, podkreślił domniemanie, że „art. 6 znajduje zastosowanie w przypadku «zwykłych sporów pracowniczych» między urzędnikami cywilnymi a Państwem” i że „[n]a podstawie zasad określonych w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* art. 6 [EKPC] został zastosowany do sporów dotyczących zatrudnienia sędziów odwołanych z urzędu sędziowskiego [...], usuniętych ze stanowisk administracyjnych bez uprzedniego zakończenia pełnienia obowiązków sędziego [...] lub zawieszonych w sprawowaniu urzędu sędziowskiego [...]”¹³⁰. W związku z tym przeniesienie sędziów na wcześniej zajmowane stanowiska lub powrót innych osób powołanych spoza środowiska sędziowskiego wchodziłoby w zakres art. 6 EKPC. Jeśli konsekwencje degradacji/powrotu nie wiążą się z innymi ograniczeniami, takimi jak brak możliwości ponownego ubiegania się o wolne stanowiska lub kandydowania przez określony czas, charakter i dotkliwość środków nie byłyby na

129 Zob. np. ETPC, *Gillberg przeciwko Szwecji* [Wielka Izba], skarga nr 41723/06, 3 kwietnia 2012 r., pkt 76.

130 ETPC, *Denisov przeciwko Ukrainie* [Wielka Izba], skarga nr 76639/11, 25 września 2018 r. Zob. także *Grzęda przeciwko Polsce* [Wielka Izba], pkt. 326-327, gdzie podkreśla się, że: „[c]łonkowie korpusu sądownictwa powinni korzystać – podobnie jak inni obywatele – z ochrony przed arbitralnością ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, a tylko nadzór niezależnego organu sądowego nad legalnością środka takiego jak usunięcie ze stanowiska może uczynić ową ochronę skuteczną”. Zob. także np. ETPC, *Pająk i inni przeciwko Polsce* [Wielka Izba], skarga nr 25226/18 i trzy inne, 24 marca 2023 r., pkt 139.

tylko poważne, aby nadać im charakteru „karnego”, co sprawiłoby, że art. 6 miałyby zastosowanie w jego aspekcie karnym¹³¹.

115. Prawo dostępu do sądu nie ma zarazem – jak podkreślono powyżej – charakteru bezwzględnie. Może ono podlegać ograniczeniom służącym realizacji uzasadnionego celu pod warunkiem, że zachowane zostają rozsądne proporcje między zastosowanym środkiem a celem, któremu ma służyć, a wspomniane ograniczenia nie pomniejszają dostępu danej osoby do sądu w sposób lub w zakresie powodującym naruszenie samej istoty owego prawa¹³².
116. Każda reforma mająca na celu wyjaśnienie statusu sędziów, którzy zostali wadliwie powołani, służy nie tylko wdrożeniu wyroków sądów międzynarodowych, ale także przywróceniu pewności prawa, która jest zasadniczym elementem praworządności. W związku z tym można uznać, że jej cel jest uzasadniony. Jednocześnie ważne byłoby zapewnienie osobom, które mogą zostać przeniesione na niższe lub poprzednie stanowisko, dostępu do sądu w celu zaskarżenia degradacji/unieważnienia powołania ze względów proceduralnych i merytorycznych. Każda kontrola musi być wystarczająca, aby zapewniać ocenę zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego¹³³. Jeśli decyzja o degradacji/unieważnieniu powołania zostanie przyjęta przez KRS, konieczne będzie dokonanie oceny, czy KRS w składzie złożonym z sędziów zgłoszonych przez środowisko sędziowskie może być uznana za „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”, którego decyzje mogą być w każdym przypadku zaskarżone do Sądu Najwyższego (choć w skład Sądu Najwyższego orzekającego w takich sprawach nie powinni wchodzić sędziowie, którzy sami zostali powołani przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.). Szczególną ostrożność należy zachować w odniesieniu do sędziów wyższego szczebla, w przypadku których zachodzi większe prawdopodobieństwo, że będą znali sędziów rozpatrujących ich sprawę, a zatem powinny obowiązywać ściśle zasady proceduralne dotyczące wyłączenia sędziów ze składu orzekającego.

8.4.2. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

117. Unieważnienie powołania i powrót na poprzednio zajmowane stanowisko może mieć konsekwencje w zakresie wynagrodzenia i innych świadczeń wynikających z zajmowanego stanowiska, chyba że przepisy przewidywałyby, że odnośni sędziowie zachowują uposażenie i świadczenia przypisane do stanowisk, jakie zajmowali, zanim zostali przeniesieni na niższe stanowisko.
118. Należy ocenić, czy usunięcie lub przeniesienie na niższe stanowisko wadliwie powołanego sędziego wchodzi w zakres prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, które jest chronione między innymi przez art. 17 MPPOiP, art. 8 EKPC i art. 7 Karty praw podstawowych UE. Ingerencja w korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy ściśle spełnia wymogi art. 8 ust. 2 EKPC, czyli musi być przewidziana przez ustawę, konieczna w demokratycznym społeczeństwie, realizować uzasadniony cel i być ściśle proporcjonalna do zamierzonego celu¹³⁴. Dla porównania, ETPC uznał, że weryfikacja prowadząca do zwolnienia sędzi

131 ETPC, *Polyakh i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r., pkt. 158-159.

132 Zob. np. ETPC, *Baka przeciwko Węgrom* [Wielka Izba], skarga nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r., pkt 120. Zob. także np. ETPC, *Gumenyuk i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 11423/19, 22 lipca 2021 r., pkt 70.

133 *ODIHR Report on the evaluation (pre-vetting) of candidates for members of the Superior Council of Magistracy in Moldova*, 29 października 2023 r., pkt. 102 i 106.

134 Artykuł 8 ust. 2 EKPC stanowi: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”. Zob. także ETPC, *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, skarga nr 15227/19, 9 lutego 2021 r., pkt. 379-414, gdzie Trybunał stwierdził, że ingerencja była wystarczająco możliwa do przewidzenia, w interesie publicznym polegającym na zmniejszeniu poziomu korupcji i przywróceniu zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, odpowiadała uzasadnionym celom bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób, a złożenie z urzędu i dożywotni zakaz sprawowania urzędu nałożony na skarżącą i inne osoby złożone z urzędu z powodu poważnych naruszeń zasad etyki zawodowej nie były niezgodne z uzasadnionym celem realizowanym przez państwo, jakim jest zapewnienie integralności urzędu sędziowskiego i zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości, ani też nieproporcjonalne do tego celu. W wyroku w sprawie *Sevdari przeciwko Albanii*, skarga nr 40662/19, 13 grudnia 2022 r., pkt. 94-96, Trybunał orzekł, że „zwolnienie skarżącej, oparte zasadniczo na tym, że nie była ona w stanie udowodnić, iż jej mąż zapłacił podatek od niektórych swoich dochodów z legalnej działalności w ciągu ostatnich dwóch dekad, przy braku jakichkolwiek oznak złej woli lub umyślnych naruszeń ze strony samej skarżącej, było nieproporcjonalne do uzasadnionych celów realizowanych przez proces weryfikacji”, a tym samym stwierdził, że doszło do naruszenia art. 8 EKPC. Zob. także np. Komisja Wenecka, *Kosovo - Opinion on the Concept Paper on the Vetting of Judges and Prosecutors and draft amendments to the Constitution*, CDL-AD(2022)011, pkt 18.

z urzędu i w konsekwencji utraty całego wynagrodzenia ze skutkiem natychmiastowym wchodzi w zakres art. 8 EKPC ze względu na poważne skutki dla „najbliższego otoczenia” sędzi, tj. sytuacji majątkowej jej samej, jak i członków jej rodziny, ale także z powodu utraty zaufania społecznego do niej jako osoby niegodnej pełnienia urzędu sędziego wskutek oceny jej kompetencji zawodowych przez organ weryfikacyjny¹³⁵.

119. W kontekście sytuacji w Polsce decyzja o przeniesieniu na niższe stanowisko lub usunięciu niekoniecznie wynikałyby z oceny pracy i/lub integralności danego sędziego, co może oznaczać, że wpływ na reputację sędziego, która jest chroniona na mocy art. 8 EKPC, jest mniejszy. Nawet jeśli degradacja jest pod tym względem mniej dotkliwym działaniem, sędziowie, którzy powrócą na swoje poprzednie stanowisko w wyniku reformy, mogą twierdzić, że ma to wpływ na ich życie prywatne i wiarygodność zawodową. ETPC orzekł jednak, że w przypadku, gdy negatywne skutki, których dotyczy skarga, ograniczają się do konsekwencji bezprawnego zachowania, które skarżąca mogła przewidzieć, nie można powoływać się na art. 8, aby dowodzić negatywnego wpływu na życie prywatne¹³⁶. W istocie rzeczy art. 8 EKPC nie mógł co do zasady być przywołany jako podstawa do złożenia skargi na utratę reputacji lub inne reperkusje, które były przewidywalnymi konsekwencjami własnych działań¹³⁷. Jednocześnie można również argumentować, że powołane osoby działały zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, a wada wynikała z postępowania państwa. W każdym przypadku należy wziąć pod uwagę różne czynniki, w tym to, czy sędzia był świadomy naruszenia prawa oraz czy działał w dobrej czy w złej wierze¹³⁸.
120. W przypadku uznania, że art. 8 EKPC ma zastosowanie, należy ocenić, czy ingerencja ma uzasadniony cel, jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie oraz ściśle proporcjonalna do zamierzonego celu¹³⁹. W tym względzie należy ocenić konsekwencje rozważanych środków (degradacja i/lub powrót na poprzednie stanowisko oraz ewentualne obniżenie wynagrodzenia i/lub obowiązek zwrotu części wynagrodzenia otrzymanego podczas zajmowania poprzedniego stanowiska) w odniesieniu do wpływu na „najbliższe otoczenie”, w tym sytuację majątkową danej osoby i jej rodziny, możliwości nawiązywania i pogłębiania relacji z innymi osobami oraz dobre imię w kręgach społecznych i zawodowych¹⁴⁰.
121. Aby zapobiec ryzyku stwierdzenia naruszenia EKPC, w przepisach prawa należałoby zapewnić osobom, wobec których przedmiotowe środki są podejmowane, możliwości złożenia skargi. **Ważne jest zatem, aby wadliwie powołani sędziowie mieli dostęp do sądu w celu zaskarżenia decyzji i/lub środków mających wpływ na ich stanowisko, status, uposażenie, świadczenia lub inne**

135 Zob. np. ETPC, *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, skarga nr 15227/19, 9 lutego 2021 r., pkt. 362-369. Zob. także Komisja Wenecka, *Kosovo - Opinion on the Concept Paper on the Vetting of Judges and Prosecutors and draft amendments to the Constitution*, CDL-AD(2022)011, pkt 18.

136 ETPC, *Gražulevičiūtė przeciwko Litwie*, skarga nr 53176/17, 14 grudnia 2021 r., pkt 102.

137 Zob. np. ETPC, *Gillberg przeciwko Szwecji* [Wielka Izba], skarga nr 41723/06, 3 kwietnia 2012 r., pkt 76.

138 Artykuł 8 ust. 2 EKPC stanowi: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”. Zob. także ETPC, *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, skarga nr 15227/19, 9 lutego 2021 r., pkt. 379-414, gdzie Trybunał stwierdził, że ingerencja była wystarczająco możliwa do przewidzenia, w interesie publicznym polegającym na zmniejszeniu poziomu korupcji i przywróceniu zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, odpowiadała uzasadnionym celom bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób, a złożenie z urzędu i dożywotni zakaz sprawowania urzędu nałożony na skarżącą i inne osoby złożone z urzędu z powodu poważnych naruszeń zasad etyki zawodowej nie były niezgodne z uzasadnionym celem realizowanym przez państwo, jakim jest zapewnienie integralności urzędu sędziego i zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości, ani też nieproporcjonalne do tego celu.

139 Artykuł 8 ust. 2 EKPC stanowi: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”. Zob. także ETPC, *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, skarga nr 15227/19, 9 lutego 2021 r., pkt. 379-414, gdzie Trybunał stwierdził, że ingerencja była wystarczająco możliwa do przewidzenia, w interesie publicznym polegającym na zmniejszeniu poziomu korupcji i przywróceniu zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, odpowiadała uzasadnionym celom bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób, a złożenie z urzędu i dożywotni zakaz sprawowania urzędu nałożony na skarżącą i inne osoby złożone z urzędu z powodu poważnych naruszeń zasad etyki zawodowej nie były niezgodne z uzasadnionym celem realizowanym przez państwo, jakim jest zapewnienie integralności urzędu sędziego i zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości, ani też nieproporcjonalne do tego celu. W wyroku w sprawie *Sevdari przeciwko Albanii*, skarga nr 40662/19, 13 grudnia 2022 r., pkt. 94-96, Trybunał orzekł, że „zwolnienie skarżącej, oparte zasadniczo na tym, że nie była ona w stanie udowodnić, iż jej mąż zapłacił podatek od niektórych swoich dochodów z legalnej działalności w ciągu ostatnich dwóch dekad, przy braku jakichkolwiek oznak złej woli lub umyślnych naruszeń ze strony samej skarżącej, było nieproporcjonalne do uzasadnionych celów realizowanych przez proces weryfikacji”, a tym samym stwierdził, że doszło do naruszenia art. 8 EKPC. Zob. także np. Komisja Wenecka, *Kosovo - Opinion on the Concept Paper on the Vetting of Judges and Prosecutors and draft amendments to the Constitution*, CDL-AD(2022)011, pkt 18.

140 Zob. ETPC, *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, skarga nr 25240/20, 21 listopada 2023 r., pkt. 88-95.

prawa. W związku z tym mechanizmy i organy, które mają przyczynić się do przywrócenia praworządności, powinny spełniać określone wymogi, a sama procedura powinna zapewniać pewne zabezpieczenia, w tym zgodność ze standardami sprawiedliwego procesu. Umożliwienie odnośnym osobom wzięcia udziału w nowym procesie wyboru/nominacji nie byłoby wystarczające, gdyby jednocześnie nie miały one dostępu do niezależnego i bezstronnego organu posiadającego wszystkie atrybuty „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, który miałby udział w podejmowaniu decyzji prowadzącej do degradacji lub usunięcia, albo przynajmniej dokonywałby oceny wywołujących taki skutek środków lub decyzji w oparciu o stan zarówno faktyczny, jak i prawny¹⁴¹.

8.5. Instytucjonalny mechanizm i procedura określania statusu wadliwie powołanych sędziów

122. W decyzji z dnia 7 czerwca 2023 r. Komitet Ministrów Rady Europy odniósł się do potrzeby uregulowania statusu niewłaściwie powołanych sędziów i wydawanych przez nich orzeczeń. W nocie przygotowanej przez Sekretariat Komitetu Ministrów wskazano, że nadal potrzebne są kompleksowe rozwiązania w celu zapewnienia w realny sposób prawa do sądu ustanowionego ustawą oraz że w odniesieniu do statusu wadliwie powołanych sędziów władze muszą opracować ogólne środki, które „nie muszą skutkować automatycznym usunięciem wadliwie powołanych sędziów z urzędu, ale mogą na przykład obejmować pewien rodzaj mechanizmu weryfikacji wadliwych nominacji sędziowskich po marcu 2018 r.”¹⁴². Komitet podkreślił ponadto, że „mechanizm ten wymagałby zaangażowania KRS, której członkowie-sędziowie są wybierani przez środowisko sędziowskie”¹⁴³. W każdym razie wybrany mechanizm, niezależnie od jego rodzaju, nie powinien podlegać wpływom innych gałęzi władzy. W przeciwnym razie można rozważyć pewną formę kategoryzacji w przepisach prawa.
123. Jak wspomniano powyżej, poza sędziami niektórych sądów, których sytuację można potencjalnie uregulować na zasadzie *ex lege*, określenie statusu osób powołanych, które nie mieszczą się w tych jasno określonych kategoriach, może wymagać bardziej zindywidualizowanego podejścia.
124. Bez względu na to, jakie rozwiązanie władze wybiorą i wdrożą w odniesieniu do uregulowania statusu wadliwie powołanych sędziów, należy wziąć pod uwagę następujące kwestie, aby zapewnić odpowiedniość i efektywność mechanizmu i procedury instytucjonalnej:
- nie może powstać ryzyko nadmiernej ingerencji ze strony organów władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
 - poza sytuacjami, w których status jest rozstrzygany na zasadzie *ex lege*, określenie statusu wadliwie powołanych sędziów powinno być dokonywane przez niezależny organ posiadający wszystkie cechy „sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC lub przynajmniej podlegać kontroli sądowej;
 - należy w miarę możliwości angażować istniejące organy, o ile ich skład jest zgodny z międzynarodowymi standardami, a one same działają sprawnie, zamiast uciekać się do mechanizmu *ad hoc*, który musiałby zostać specjalnie ustanowiony.
125. Ważne jest, aby zbadać rolę, jaką w tym zakresie mogłaby odegrać KRS i potencjalnie inne organy samorządu sędziowskiego, takie jak zgromadzenia sędziów. Aby przywrócić praworządność i niezależność sądownictwa, a także wzmocnić zaufanie do tego procesu, mechanizmy instytucjonalne i procedura określania statusu wadliwie powołanych sędziów nie powinny podlegać

141 [ODIHR Report on the evaluation \(pre-vetting\) of candidates for members of the Superior Council of Magistracy in Moldova](#), 29 października 2023 r., pkt. 102 i 106.

142 Komitet Ministrów, *Notes*, 1468. posiedzenie (5-7 czerwca 2023 r.) (DH) - H46-18 grupa *Reczkowicz*, skarga nr 43447/19; *Broda i Bojara*, skarga nr 26691/18 oraz [Grzęda przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], skarga nr 43572/18.

143 Komitet Ministrów, *Notes*, 1468. posiedzenie (5-7 czerwca 2023 r.) (DH) - H46-18 grupa *Reczkowicz*, skarga nr 43447/19; *Broda i Bojara*, skarga nr 26691/18 oraz [Grzęda przeciwko Polsce](#) [Wielka Izba], skarga nr 43572/18.

wpływowi władzy wykonawczej ani ustawodawczej. W wymiarze praktycznym istnieje więc ryzyko, że jeśli decyzje o degradacji lub unieważnieniu nominacji będą podejmowane przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., bezstronność i niezależność samej KRS mogą zostać zakwestionowane. Najlepiej byłoby zatem, gdyby w tym procesie miała udział KRS złożona z sędziów powołanych spośród przedstawicieli środowiska sędziowskiego i dająca wszelkie gwarancje niezależności. Potwierdzeniem słuszności takiego rozwiązania wydaje się być nota przygotowana przez Sekretariat Komitetu Ministrów, w której uznano, że mechanizm weryfikacji wadliwych nominacji sędziowskich wymagałby zaangażowania KRS (w prawidłowym składzie). Takie rozwiązanie zapewniałoby legitymizację procesu reformy, co byłoby trudniejsze do osiągnięcia w przypadku środka *ex lege* lub zaangażowania niezależnego organu *ad hoc*, który musiałby zostać specjalnie ustanowiony. Może to być niewykonalne, jeśli reforma KRS przewidziana w omawianej ustawie nie zostanie wdrożona.

126. Biorąc pod uwagę margines swobody uznania i autonomię proceduralną pozostawioną państwom w zakresie przeciwdziałania naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie ma wymogu ustanowienia dodatkowego mechanizmu na wypadek naruszeń międzynarodowych standardów praw człowieka.
127. W świetle powyższego należałoby **przewidzieć w prawie mechanizm instytucjonalny, który zapewniałby, że określone w przepisach prawa przesłanki unieważnienia lub zatwierdzenia powołania/awansu są prawidłowo stosowane wobec poszczególnych powołanych osób. Aby proces ten w pełni zabezpieczyć przed ryzykiem upolitycznienia w przyszłości, w jego realizację należy również włączyć istniejące organy sądowe, jeśli sprawnie funkcjonują, a ich skład jest zgodny z międzynarodowymi standardami, takie jak (niezależna) KRS składająca się z sędziów wybranych przez ich innych sędziów, ewentualnie po zasięgnięciu opinii zgromadzenia sędziów. Każda decyzja dotycząca indywidualnego statusu wadliwie powołanego sędziego powinna podlegać mechanizmowi kontroli sądowej spełniającemu kryteria „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, którego nie tworzą wadliwie powołani sędziowie i w którym obowiązują ściśle zasady proceduralne dotyczące wyłączania sędziów z orzekania.**

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

128. Jak wskazano powyżej, złożoność i skala reform potrzebnych do wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce jest ogromna i wymaga oparcia ich o przemyślaną oraz spójną politykę, aby zapobiec fragmentarycznemu podejściu do zmian ustawodawczych, które mogłyby zaszkodzić wysiłkom reformatorskim. Biorąc zarazem pod uwagę pilną potrzebę zaadresowania pewnych dysfunkcji systemowych, aby nie pogarszać sytuacji, w istniejących okolicznościach uzasadnione może być sekwencyjne podejście do reformy legislacyjnej, o ile towarzyszyć mu będzie dogłębna refleksja nad kompleksową reformą systemu sądownictwa, która byłaby opracowana w partycypacyjny i inkluzywny sposób, w tym z aktywnym i konstruktywnym udziałem przedstawicieli sądownictwa, społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, co pozwoliłoby zapewnić szeroką dyskusję nad rozważanymi rozwiązaniami politycznymi i ustawodawczymi¹⁴⁴.
129. W istocie rzeczy państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby prawo było „stanowione w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (Dokument kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8)¹⁴⁵. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[p]rawo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu

144 Zob. ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024), Zasada 8.

145 Zob. [1990 OSCE Copenhagen Document](#).

odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)¹⁴⁶.

130. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach, ODIHR pragnie przypomnieć, że do dobrych praktyk przy inicjowaniu zasadniczych reform sądownictwa należy konsultowanie się z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa obywatelskiego oraz umożliwienie im aktywnego udziału w tym procesie. W tym względzie uznaje się, że władze zainicjowały konsultacje i zwróciły się o opinię do organizacji zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.
131. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”¹⁴⁷. W Europejskiej karcie ustawowych zasad dotyczących sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby konsultować się z przedstawicielami sądownictwa w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczących ich przepisów lub w innych kwestiach mających wpływ na ich pracę, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach¹⁴⁸. Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić wskazanie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa¹⁴⁹. Konsultacje dotyczące przepisów prawa i polityki, aby mogły być skuteczne, powinny mieć powszechny charakter i zapewniać zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji w sprawie proponowanych przepisów; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie¹⁵⁰. Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii już na wczesnym etapie, począwszy od początkowej fazy podejmowania decyzji natury politycznej oraz w trakcie całego procesu¹⁵¹, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany, ale także wtedy, gdy jest omawiany w parlamencie, czy to w trakcie wysłuchań publicznych, czy też posiedzeń komitetów parlamentarnych. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność i wagę tak szeroko zakrojonej reformy, rzeczą o fundamentalnym znaczeniu jest, aby wysłuchać wszystkich głosów, nawet tych krytycznych wobec proponowanych inicjatyw, oraz wypracować szeroki konsensus polityczny i uzyskać poparcie krajowej opinii publicznej dla rozważanych zmian. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także proces wdrożenia przyjętych już przepisów i zwiększa zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych ogółem.
132. Proces reform dotyczących sądownictwa, zwłaszcza o takim zakresie i o takiej skali, **powinien być otwarty, przejrzysty, inkluzywny oraz obejmować skuteczne i szeroko zakrojone konsultacje, w tym z przedstawicielami sądownictwa, środowiska zawodów prawniczych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, a także zapewniać dostatecznie dużo czasu na konstruktywne dyskusje na forum organu ustawodawczego i obejmować pełną ocenę skutków, w tym zgodności z odpowiednimi międzynarodowymi normami praw człowieka i praworządności, zgodnie z zasadami**

146 Zob. [1991 OSCE Moscow Document](#).

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

148 Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, [Europejska karta ustawowych zasad dotyczących sędziów](#), Strasburg, 8-10 listopada 1998 r., pkt. 1.8. Zob. także [2010 CCJE Magna Carta of Judges](#), pkt 9., gdzie stwierdza się: [„w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (ustrój sądów, procedury, inne przepisy)”] oraz ENCJ, [2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate](#), Zalecenie 5, gdzie stwierdza się: „[w]ładze sądownicze i sędziów należy angażować w niezbędne reformy”.

149 Zob. [Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes](#) (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez OBWE/ODIHR przy okazji Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania się z 2015 r.), Wiedeń 15-16 kwietnia 2015 r.

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

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

wskazanymi powyżej. Należy też przewidzieć odpowiednio długi czas na przeprowadzenie wszystkich etapów procesu decyzyjnego i prawodawczego na szczeblu rządu i parlamentu. Wskazane byłoby, aby zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami przy podejmowaniu przyszłych wysiłków na rzecz reformy praworządności. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą w zakresie reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]