

Strasburg, 8 maja 2024 r. **CDL-PI(2024)009**

Oryg. Ang.

**EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO (KOMISJA WENECKA)**

***POLSKA***

**PILNA WSPÓLNA OPINIA**

**KOMISJI WENECKIEJ**

**ORAZ
DYREKCJI GENERALNEJ PRAW CZŁOWIEKA
I PRAWORZĄDNOŚCI RADY EUROPY (DGI)**

**NA TEMAT**

**PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY**

**O KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

***Wydana w dniu 8 maja 2024 r. na podstawie art. 14a regulaminu wewnętrznego Komisji Weneckiej***

**Na podstawie uwag które zgłosili:**

**Richard BARRETT (Członek, Irlandia)**

**Philip DIMITROV (Członek, Bułgaria)**

**Christoph GRABENWARTER (Członek, Austria)**

**Angelika NUSSBERGER (Członek, Niemcy)**

**Kaarlo TUORI (ekspert, honorowy przewodniczący)**

**Gerhard REISSNER (Ekspert, DGI)**

[*www.venice.coe.int*](http://www.venice.coe.int/)

Spis treści

[I. Wprowadzenie 3](#_Toc36531)

[II. Informacje ogólne 3](#_Toc36532)

[A. Reforma KRS z 2017 r. 4](#_Toc36533)

[B. Ocena reformy z 2017 r. dokonana przez Komisję Wenecką 4](#_Toc36534)

[C. Ocena reformy z 2017 r. dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, polski5](#_Toc36535) [Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny 5](#_Toc36536)

[D. Ocena reformy z 2017 r. dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka 6](#_Toc36537)

[E. Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 7](#_Toc36538)

[F. Zakres niniejszej opinii 9](#_Toc36539)

[III. Analiza 9](#_Toc36540)

[A. Uwagi wstępne 9](#_Toc36541)

[B. Wybór sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowskie 10](#_Toc36542)

[C. Procedura wyborcza 11](#_Toc36543)

[D. Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do KRS 12](#_Toc36544)

[E. Mandat członków w obecnym składzie KRS 13](#_Toc36545)

[1. (Nie)konstytucyjność wyborów obecnych członków 13](#_Toc36546)

[2. Międzynarodowe zobowiązanie do wykonywania wyroków ETPC 14](#_Toc36547)

[3. Zasada bezpieczeństwa kadencji: granice i wyjątki 14](#_Toc36548)

[F. Dostęp do sądu w przypadku wcześniejszego odwołania sędziowskich członków KRS 16](#_Toc36549)

[1. Uwagi odnośnie kwestii istnienia uzasadnionego roszczenia 16](#_Toc36550)

[2. Uzasadnienie stworzenia wyjątku 17](#_Toc36551)

[G. Rada Społeczna 18](#_Toc36552)

[H. Procedura przyjęcia projektu ustawy 18](#_Toc36553)

[I. Potrzeba istnienia gwarancji konstytucyjnych 18](#_Toc36554)

[IV. Wnioski 19](#_Toc36555)

# I. Wprowadzenie

1. Pismem z dnia 7 marca 2024 r. przewodniczący Komitetu Monitorującego

Zgromadzenie Rady Europy Zanda Kalniņa-Lukaševica zwróciła się do Komisji Weneckiej o opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

(dalej "projekt ustawy", [CDL-REF(2024)015)](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2024)015)). Komisja postanowiła przygotować niniejszą opinię wspólnie z Dyrekcją Generalną ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy ("DGI").

1. Pismem z dnia 15 kwietnia 2024 r. Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar zwrócił się do Komisji Weneckiej o przyjęcie niniejszej opinii w trybie pilnym przewidzianym w art. 14a regulaminu postępowania. 19 kwietnia 2024 r. Prezydium Komisji przychyliło się do wniosku ministra.

1. Richard Barrett, Philip Dimitrov, Christoph Grabenwarter, Angelika Nußberger i Kaarlo Tuori działali jako sprawozdawcy z ramienia Komisji Weneckiej. Gerhard Reissner działał jako sprawozdawca z ramienia DGI.

1. W dniach 25 i 26 kwietnia 2024 r. delegacja Komisji w składzie: J. Barrett, P. Dimitrow, M. Nußberger, J. Tuori i J. Reissner, w towarzystwie Sekretarza Komisji Simony Granaty Menghini oraz Tarasa Pashuka i Szymona Janczarka z Sekretariatu, udali się do Warszawy i spotkali się z Ministrem Sprawiedliwości, Sądem Najwyższym, przedstawicielami frakcji parlamentarnych, Kancelarią Prezydenta, Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, z Krajową Radą Sądownictwa, Krajową Komisją Wyborczą, przedstawicielami Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także z przedstawicielami stowarzyszeń sędziowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Komisja jest wdzięczna Ministerstwu Spraw Zagranicznych oraz Biuru Rady Europy w Warszawie za doskonałą organizację tej wizyty.

1. Niniejsza opinia została przygotowana w oparciu o tłumaczenie projektu ustawy na język angielski. Tłumaczenie może nie odzwierciedlać dokładnie wersji oryginalnej we wszystkich punktach.

1. Niniejsza opinia została sporządzona na podstawie uwag sprawozdawców oraz wyników posiedzeń z 25 i 26 kwietnia 2024 r. Został on wydany zgodnie z protokołem Komisji Weneckiej w sprawie przygotowania pilnych opinii ([CDL-AD(2018)019)](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)019) w dniu 8 maja 2024 r. i zostanie przedłożony Komisji Weneckiej do zatwierdzenia na jej 139. sesji plenarnej (Wenecja, 21–22 czerwca 2024 r.).

# II. Informacje ogólne

7. Krajowa Rada Sądownictwa ("KRS") została wprowadzona do polskiego systemu sądownictwa w 1989 r. Zgodnie z art. 186 Konstytucji funkcją KRS jest "stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Art. 187 Konstytucji stanowi ponadto:

*"1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:*

*1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,*

*2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,*

*3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.*

*2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.*

*3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.*

*4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Strukturę organizacyjną, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa."*

8. Konstytucja stanowi zatem, że sędziowie są wybierani spośród grona sędziów, ale nie precyzuje, w jaki sposób są wybierani. Do czasu reformy z 2017 r. sędziowie byli wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów różnych szczebli, zgodnie z ustawą o KRS z 2011 r., na czteroletnią kadencję.

## A. Reforma KRS z 2017 r.

1. W styczniu 2017 r. rząd ogłosił plany szeroko zakrojonej reformy sądownictwa w zakresie KRS, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Wyraźnym celem reformy z 2017 r. było zwiększenie demokratycznej rozliczalności polskiego sądownictwa. Zdaniem rządu reforma KRS była również wymagana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z czerwca 2017 r., zgodnie z którym dotychczasowe przepisy były niezgodne z konstytucją, ponieważ dyskryminowały sędziów sądów niższej instancji.

1. Jeśli chodzi o KRS, reforma wprowadziła nową procedurę wyboru sędziowskich posłów przez Sejm (izbę niższą polskiego parlamentu). Ta zmiana ustawodawcza została przyjęta w dniu 8 grudnia 2017 r.; weszła w życie 17 stycznia 2018 r. 6 marca 2018 r. *Sejm* jednym głosem wybrał 15 sędziów na nowych członków KRS. Kolejne wybory nowych sędziowskich członków KRS odbyły się 12 maja 2022 r.; ich kadencja ma wygasnąć w maju 2026 r.

## B. Ocena reformy z 2017 r. dokonana przez Komisję Wenecką

1. W opinii przyjętej w 2017 r. na wniosek przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Komisja Wenecka przeanalizowała różne aspekty tej kompleksowej reformy i stwierdziła, że zagraża ona niezawisłości sędziowskiej i *"umożliwia władzy ustawodawczej i wykonawczej poważną i rozległą ingerencję w wymiar sprawiedliwości".*[[1]](#footnote-1) Wenecja

Komisja uznała w szczególności, że "wybór 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) przez parlament, w połączeniu z natychmiastowym zastąpieniem obecnie urzędujących członków, doprowadzi do daleko idącego upolitycznienia tego organu" i zaleciła, aby "sędziowscy członkowie KRS byli wybierani przez swoich równorzędnych sędziów, jak w obecnej ustawie".[[2]](#footnote-2)

1. W innej opinii przyjętej w 2020 r. na wniosek Marszałka Senatu RP Komisja Wenecka powtórzyła swoje zalecenie, aby powrócić do wyboru 15 sędziowskich członków KRS nie przez parlament, ale przez środowisko sędziowskie.[[3]](#footnote-3) Ponadto Komisja wyjaśniła, że *"jednoczesne i drastyczne zmniejszenie udziału sędziów w pracach [KRS], obsadzenie nowych izb Sądu Najwyższego nowo mianowanymi sędziami, masowa wymiana prezesów sądów w połączeniu ze znacznym zwiększeniem uprawnień Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego – a był to wynik reformy z 2017 r. – było alarmujące i prowadzi do stwierdzenia, że reforma z 2017 r. znacznie ograniczyła niezależność polskiego sądownictwa od rządu i rządzącej większości w parlamencie".*[[4]](#footnote-4)

## C. Ocena reformy z 2017 r. dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny

13. W dniu 19 listopada 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawie pytania prejudycjalnego złożonego przez Sąd Najwyższy w przedmiocie kwestii niezależności KRS; TSUE wskazał na następujące czynniki: (i) ograniczenie mandatu urzędujących członków KRS; (ii) upolitycznienie nowej procedury wyborczej; (iii) potencjalne nieprawidłowości w faktycznym powoływaniu niektórych członków KRS.[[5]](#footnote-5) Stosowne fragmenty wyroku TSUE przedstawiają, co następuje:

*"141. Sąd odsyłający wskazał na szereg elementów, które jego zdaniem podważają niezależność [KRS].*

1. *W tym względzie, o ile jeden lub drugi z elementów wskazanych w ten sposób przez sąd odsyłający może sam w sobie uniknąć krytyki i może w takim przypadku wchodzić w zakres kompetencji państw członkowskich i dokonanych przez nie wyborów, rozpatrywanych łącznie, niezależnie od okoliczności, w jakich wybory te zostały dokonane, Mogą one natomiast podać w wątpliwość niezawisłość organu uczestniczącego w procedurze powoływania sędziów, mimo że w przypadku rozpatrywania tych okoliczności indywidualnie wniosek ten nie jest nieunikniony.*
2. *Mając na względzie te zastrzeżenia, wśród elementów wskazanych przez sąd odsyłający, których ustalenie będzie w razie potrzeby spoczywać na tym sądzie, dla celów takiej całościowej oceny mogą mieć znaczenie następujące okoliczności: po pierwsze, [KRS], w nowym składzie, została utworzona w wyniku skrócenia trwającej wówczas czteroletniej kadencji członków tego organu; po drugie, podczas gdy 15 członków [KRS] wybranych spośród sędziów było wcześniej wybieranych przez grono sędziów, sędziowie ci są obecnie wybierani przez władzę ustawodawczą spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani w szczególności przez grupy 2 000 obywateli lub 25 sędziów, przy czym taka reforma prowadzi do mianowania 23 z 25 członków [KRS] pochodzących bezpośrednio od władz politycznych lub wybieranych przez władze polityczne członków tego organu; po trzecie, możliwość wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby mieć negatywny wpływ na proces powoływania niektórych członków nowo utworzonej KRS.*
3. *Do celów tej całościowej oceny sąd odsyłający ma również prawo wziąć pod uwagę sposób, w jaki organ ten wykonuje swoje konstytucyjne obowiązki polegające na zapewnieniu niezależności sądów i sądownictwa oraz jego różnych kompetencji, w szczególności jeśli czyni to w sposób, który może podważyć jego niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.*

1. Na podstawie tego orzeczenia w trybie prejudycjalnym Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r[[6]](#footnote-6) . orzekł, że KRS nie była organem bezstronnym i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

1. Następnie, w dniu 23 stycznia 2020 r., Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb wydał wspólną uchwałę, w której zgodził się z oceną wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., że KRS nie była organem niezależnym i bezstronnym, co doprowadziło do uchybień w procedurach powoływania sędziów przeprowadzonych na podstawie jej zaleceń. Zgodnie z uchwałą składy orzekające złożone z sędziów Sądu Najwyższego, powołane w trybie z udziałem KRS, zostały nieprawidłowo skompletowane w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa krajowego.[[7]](#footnote-7)
2. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w pięciu sprawach (II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GK 6/18 i II GK 7/18), *między innymi* zasady wykonawcze z wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., w którym Trybunał orzekł, że KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Swoje wnioski oparła na następujących czynnikach: (i) przedwczesnym zakończeniu kadencji byłych członków KRS; (ii) wybór piętnastu sędziowskich członków KRS przez *Sejm* oraz fakt, że w rezultacie liczba członków KRS bezpośrednio pochodzących od władz politycznych lub przez nie mianowanych wynosiła dwudziestu trzech na dwudziestu pięciu członków; (iii) brak przedstawicieli Sądu Najwyższego lub sądów administracyjnych, zgodnie z wymogami art. 187 § 2 Konstytucji; (iv) nieprawidłowości w wyborze niektórych sędziów; oraz (v) sposób, w jaki obecna KRS wywiązała się ze swojego konstytucyjnego obowiązku ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że o ile każdy z elementów rozpatrywany oddzielnie niekoniecznie musi prowadzić do takiego wniosku, o tyle ich połączenie oraz okoliczności, w jakich KRS została ukonstytuowana, budzą wątpliwości co do jej niezależności.[[8]](#footnote-8)

1. W wyroku z 15 lipca 2021 r. Wielka Izba TSUE uznała, że nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wprowadzony po reformie z 2017 r. jest niezgodny z prawem UE. TSUE stwierdził *m.in*., że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie zapewniła wszystkich gwarancji bezstronności i niezawisłości, w szczególności z uwagi na fakt, że proces powoływania jej sędziów został zasadniczo określony przez KRS, która została w znacznym stopniu zreorganizowana przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą i której niezależność mogła budzić uzasadnione wątpliwości.[[9]](#footnote-9)

## D. Ocena reformy z 2017 r. dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka

1. W wyrokach wydanych w sprawach *Reczkowicz,[[10]](#footnote-10)*  *Dolińska-Ficek i Ozimek,[[11]](#footnote-11)* *Advance Pharma Sp. z o.o.[[12]](#footnote-12)* *p. Polsce* oraz w wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsy[[13]](#footnote-13)*

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) stwierdził naruszenie prawa do "sądu ustanowionego ustawą" na mocy art. 6 EKPC ze względu na fakt, że sędziowie różnych izb Sądu Najwyższego (Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej, Izby Cywilnej), które zajmowały się sprawami skarżących, zostali powołani "w procedurze z natury wadliwej", w sprawie wniosku KRS, która po marcu 2018 r. nie była niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej w wyniku reformy z 2017 r., która przeniosła uprawnienia do wyboru sędziowskich członków KRS z sądownictwa na rzecz niższej izby parlamentu.

1. W sprawie *Dolińskiej-Ficek i Ozimek* ETPC orzekł, że w sytuacji, gdy władza wykonawcza i ustawodawcza miały możliwość bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w procedurę powoływania sędziów, a tym samym systematycznego podważania legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów, w interesie państwa prawa oraz zasad podziału władzy i niezależności sądownictwa, Konieczne było podjęcie szybkich działań zaradczych ze strony państwa polskiego.[[14]](#footnote-14) W wyroku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o.,* w odniesieniu do działań naprawczych, jakie należy podjąć, ETPC orzekł, że o ile w tym kontekście pozwane państwo miało do wyboru różne opcje, o tyle nieodparcie nasuwa się wniosek, że dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie zmian z 2017 r. i jego udział w procedurze powoływania sędziów utrwaliły stwierdzoną przez Trybunał dysfunkcję systemową i mogą w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnymi naruszeniami prawa do "niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą", co prowadzi do dalszego pogłębienia kryzysu praworządności w Polsce.[[15]](#footnote-15) W wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsa*, wskazując na źródła problemów systemowych leżących u podstaw naruszenia art. 6, ETPC orzekł, że podstawowym problemem jest wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem KRS po reformie z 2017 r., która z natury i w sposób ciągły wpływa na niezawisłość sędziów powołanych w ten sposób.[[16]](#footnote-16)

20. Ponadto w sprawie *Grzęda p. Polsce* Wielka Izba ETPC stwierdziła naruszenie art. 6 EKPC ze względu na brak kontroli sądowej przedwczesnego zakończenia ex *lege* kadencji sędziowskiego członka KRS w wyniku tej samej reformy z 2017 r., która usunęła z urzędu wszystkich sędziowskich członków KRS wybranych w poprzednim systemie. Odnosząc się do znaczenia mandatu KRS w zakresie ochrony niezawisłości sędziowskiej oraz do związku między uczciwością procesu powoływania sędziów a wymogiem niezawisłości sędziowskiej, Trybunał uznał, że gwarancje proceduralne podobne do tych, które powinny być dostępne w przypadku odwołania lub usunięcia sędziów, powinny być również dostępne w przypadku odwołania sędziego członka KRS ze stanowiska. Trybunał podkreślił ponadto potrzebę ochrony autonomii rady sądownictwa, zwłaszcza w sprawach dotyczących powoływania sędziów, przed ingerencją władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej roli jako bastionu przeciwko wpływom politycznym na sądownictwo. Oceniając wszelkie uzasadnienie wykluczenia dostępu do sądu w odniesieniu do członkostwa w organach zarządzania wymiarami sprawiedliwości, Trybunał uznał za konieczne uwzględnienie ważnego interesu publicznego w utrzymaniu niezależności sądownictwa i praworządności. Wziął również pod uwagę ogólny kontekst różnych reform podjętych przez rząd polski, które doprowadziły do osłabienia niezawisłości sędziowskiej i przestrzegania standardów praworządności.[[17]](#footnote-17) Co więcej, stwierdzając naruszenie, Wielka Izba stwierdziła, że *"... cały ciąg wydarzeń w Polsce... wyraźnie pokazuje, że kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezawisłości sędziowskiej, począwszy od poważnych nieprawidłowości w wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., a następnie w szczególności przekształcenia KRS i utworzenia nowych izb w Sądzie Najwyższym, przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i zwiększeniu jego roli w sprawach dyscypliny sędziowskiej. … W wyniku kolejnych reform sądownictwo – autonomiczna gałąź władzy państwowej – zostało narażone na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym znacznie osłabione. ..."[[18]](#footnote-18)*

## E. Wykonywanie wyroków ETPC

1. Komitet Ministrów Rady Europy, pełniąc rolę organu nadzorującego wykonywanie wyroków ETPC, przypomniał w grudniu 2022 r. i w czerwcu 2023 r., że głównym podstawowym problemem prowadzącym do naruszenia art. 6 EKPC w grupie spraw *Reczkowicz* było powoływanie sędziów na wniosek KRS w składzie z 2017 r., która pozbawiła polskie sądownictwo prawa wyboru sędziowskich członków KRS i umożliwiła ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej w powoływanie sędziów; oraz że problem ten systematycznie wpływa na powoływanie sędziów wszystkich rodzajów sądów, co może prowadzić do potencjalnie wielokrotnych naruszeń prawa do "niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą"; W związku z tym wyraził ubolewanie z powodu stanowiska władz polskich, które odrzuciły potrzebę podjęcia działań naprawczych w odniesieniu do składu KRS oraz statusu niedostatecznie powołanych sędziów i ich decyzji.[[19]](#footnote-19)
2. W tej ostatniej decyzji Komitet Ministrów wezwał władze do szybkiego opracowania działań mających na celu: (i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziowskich członków KRS; (ii) zajęcie się statusem wszystkich sędziów powołanych w wyniku wadliwych procedur dotyczących KRS w składzie po marcu 2018 r. oraz decyzjami przyjętymi z ich udziałem; (iii) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS proponujących Prezydentowi RP powołanie sędziów, w tym sędziów Sądu Najwyższego, z poszanowaniem skutku zawieszającego toczącej się kontroli sądowej; (iv) zapewnia rozpatrzenie kwestii, czy prawo do sądu ustanowionego przez ustawę było przestrzegane, bez żadnych ograniczeń lub sankcji za stosowanie wymogów Konwencji.[[20]](#footnote-20)

1. W przyjętej 7 grudnia 2023 *r. uchwale tymczasowej* Komitet Ministrów ponownie wezwał władze do szybkiego opracowania środków mających na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziowskich członków KRS.[[21]](#footnote-21)

1. W grudniu 2023 r. Komitet Ministrów zauważył w odniesieniu do sprawy *Grzędy,* że przedwczesne zakończenie ex *lege* kadencji sędziowskiego członka KRS jest nadal wyłączone spod kontroli sądowej i ponownie podkreślił potrzebę opracowania i przyjęcia środków zapewniających kontrolę sądową zakończenia ex *lege* kadencji sędziowskich członków KRS.[[22]](#footnote-22)

1. Do grudnia 2023 r. w korespondencji z Komitetem Ministrów rząd utrzymywał, że powołanie sędziowskich członków KRS przez Sejm nie zagraża niezależności polskich sądów; Stwierdzili, że nominacje te zostały dokonane zgodnie zarówno z Konstytucją RP, jak i prawem unijnym.[[23]](#footnote-23)

1. W grudniu 2023 r., w związku ze zmianą rządu, nowo powołany premier powołał Międzyresortowy Zespół ds. Przywrócenia Praworządności i Ładu Konstytucyjnego, którego zadaniem jest koordynowanie działań rządu, prowadzenie prac analitycznych oraz przedkładanie wniosków ustawodawczych mających na celu przywrócenie praworządności. W prace Zespołu zaangażowani są nie tylko przedstawiciele ministerstw odpowiedzialnych za obszar objęty pracami Zespołu, ale także eksperci i przedstawiciele organów, organizacji, instytucji i innych podmiotów współpracujących ze sobą na rzecz przywrócenia stanu praworządności. Spotkania tego zespołu odbywają się regularnie.[[24]](#footnote-24) W dniu 25 marca 2024 r. Komitet Ministrów został poinformowany, że polski rząd planuje szereg działań mających na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z EKPC. Proponowane reformy dotyczyły przede wszystkim KRS, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i opowiadały się za rozdzieleniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. [[25]](#footnote-25) Niniejszy projekt ustawy jest częścią tego planu działania.

## F. Zakres niniejszej opinii

1. 12 kwietnia 2024 r. Sejm (izba niższa Sejmu) przyjął projekt ustawy i skierował go do Senatu (izby wyższej). Kilku rozmówców Komisji Weneckiej poinformowało ją, że uczestniczyli w publicznych przesłuchaniach przed komisją senacką.

Rozpatrywanie tego projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Senatu spodziewane jest w pierwszej połowie maja 2024 r. Ta pilna opinia powinna zostać udostępniona Senatowi w odpowiednim czasie w celu przeprowadzenia tej analizy.

1. Ze względu na krótki czas, jakim dysponujemy, niniejsza opinia nie może objąć wszystkich aspektów projektu ustawy, a jedynie skupi się na jego głównych elementach, w szczególności tych, które podczas wizyty w Warszawie okazały się najbardziej kontrowersyjne, a mianowicie:

* wybór piętnastu sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowskie (nowy art. 11f ust. 1); - wyłączenie prawa kandydowania w wyborach sędziów, którzy zostali powołani lub awansowani w trakcie działalności KRS w wersji zreformowanej w 2017 r. (art. 2 ust. 2 projektu ustawy);
* organizacji procesu wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą (nowy art. 11g, art. 11h);
* przedterminowe zakończenie pełnienia funkcji przez obecnych sędziowskich członków KRS z dniem wyboru nowych członków KRS (art. 3 projektu ustawy);
* brak środka odwoławczego przeciwko  *wcześniejszemu zakończeniu pełnienia funkcji ex lege przez obecnych sędziowskich członków KRS;*
* powołanie Rady Społecznej, właściwej do wydawania niewiążących opinii KRS (nowy art. 27a).

Brak uwag do innych aspektów projektu ustawy nie powinien być interpretowany jako milcząca zgoda.

# III. Analiza

## A. Uwagi wstępne

1. Komisja Wenecka pragnie na wstępie podkreślić, że reforma Krajowej Rady Sądownictwa powinna być analizowana przede wszystkim jako środek wykonania wyroków ETPC, w szczególności w sprawach *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek i Ozimek*, *Advance Pharma Sp. z o.o.* i *Wałęsy* (zob. pkt 17-18 powyżej). Polska jako strona EKPC uznała jurysdykcję ETPC, która na mocy art. 32 EKPC obejmuje "wszelkie sprawy dotyczące wykładni i stosowania Konwencji i jej protokołów" oraz zobowiązała się do przestrzegania wyroków ETPC w każdej sprawie, w której jest stroną, zgodnie z art. 46 § 1 Konwencji. Polska jest więc zobowiązana w tym zakresie na arenie międzynarodowej. Komisja przypomniała wcześniej, że egzekwowanie przepisów

Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są kluczowym elementem systemu ETPC. Prawo do indywidualnego składania petycji byłoby iluzoryczne, gdyby prawomocny wyrok ETPC pozostał niewykonany. Ustanowiony przez Konwent mechanizm nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń, za który odpowiada Komitet Ministrów (art. 46 § 2 Konwencji), pokazuje znaczenie skutecznego wykonywania orzeczeń. Zarówno autorytet ETPCz, jak i wiarygodność systemu zależą w dużej mierze od skuteczności tego mechanizmu wykonywania wyroków. Jak podkreślił również Komitet Ministrów, "szybkie i skuteczne wykonywanie wyroków ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności i skuteczności [Konwentu] jako konstytucyjnego instrumentu europejskiego porządku publicznego, od którego zależy demokratyczna stabilność kontynentu".[[26]](#footnote-26)

1. O ile Polska "co do zasady zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 46 § 1 Konwencji, o ile środki te są zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku Trybunału",[[27]](#footnote-27) o tyle ETPC udzielił "ogólnych wskazówek co do rodzaju środków indywidualnych i/lub ogólnych, które mogą zostać podjęte w celu położenia kresu sytuacji niezgodnej z Konwencją, którą posiada stwierdzono jego istnienie".[[28]](#footnote-28) ETPC wskazał tym samym, że "naruszenie praw skarżącego miało swoje źródło w zmianach w polskim ustawodawstwie, które pozbawiły polskie sądownictwo prawa wyboru sędziowskich członków KRS i umożliwiły władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, a tym samym systematyczne podważanie legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów. W tej sytuacji oraz w interesie praworządności oraz zasad podziału władzy i niezależności sądownictwa konieczne jest podjęcie szybkich działań naprawczych ze strony państwa polskiego. W tym kontekście pozwane państwo ma do wyboru różne opcje; nasuwa się jednak nieodparty wniosek, że dalsze funkcjonowanie KRS w składzie ustawy nowelizującej z 2017 r. i jej udział w procedurze powoływania sędziów utrwala utrwalającą stwierdzoną powyżej przez Trybunał dysfunkcję systemową i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnymi naruszeniami prawa do "niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą", co prowadzi do dalszego pogłębienia kryzysu praworządności w Polsce".[[29]](#footnote-29) ETPC wyraźnie stwierdził zatem, że kryzys praworządności w Polsce ma swoje korzenie w odebraniu sądownictwu prawa do wyboru sędziowskich członków KRS oraz że dalsze funkcjonowanie obecnej KRS może prowadzić do pogłębienia tego kryzysu. W tym kontekście projekt ustawy można postrzegać jako działanie mające na celu "przywrócenie" praworządności w Polsce.

1. Komisja Wenecka pragnie podkreślić w tym kontekście, że wszelkie środki podejmowane w celu "przywrócenia" praworządności muszą spełniać ogólne wymogi praworządności. W tym kontekście konieczne jest jednak pewne wyważenie różnych – pozornie sprzecznych – elementów praworządności.

1. Podsumowując, w niniejszej opinii Komisja Wenecka nie będzie badać kwestii, *czy* reforma mająca na celu przywrócenie sądownictwa prawa do wyboru sędziowskich członków KRS jest konieczna – jak wyraźnie stwierdził ETPC – ale przede wszystkim kwestię, *w jakim stopniu środki wybrane* przez polskie władze do osiągnięcia tego celu w projekcie ustawy są zgodne z europejskich standardów praworządności.

## B. Wybór sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowskie

1. Jak wspomniano powyżej, w swoich wcześniejszych opiniach dotyczących reformy z 2017 r. Komisja Wenecka zaleciła powrót do wyboru sędziowskich członków KRS przez ich środowisko sędziowskie. Zarówno ETPC, jak i TSUE konsekwentnie orzekają, że procedura wyboru sędziowskich członków KRS, wprowadzona reformą z 2017 r., nie gwarantowała niezależności KRS, a także, poprzez powoływanie sędziów na wniosek KRS w zmienionym składzie, zagrażała niezależności sądów gwarantowanej przez art. 6 ust. 1 EKPC, Art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Takie samo stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który zwrócił się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i któremu TSUE powierzył ostateczną ocenę. Komitet Ministrów, nadzorujący wykonywanie orzeczeń ETPC, wezwał Polskę do szybkiej nowelizacji ustawodawstwa w celu zapewnienia niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziowskich członków KRS.

1. To właśnie w kontekście tego szczególnego międzynarodowego zobowiązania do przywrócenia niezależności KRS władze krajowe opracowały projekt ustawy. Zgodnie z notą wyjaśniającą ([CDL-REF(2024)016)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2024)016-e) głównym celem proponowanej ustawy jest "przywrócenie KRS sposobu wyboru sędziów" w celu zapewnienia niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.

1. Cel projektu ustawy, jakim jest poszanowanie i stosowanie zasady wyboru sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowskie, jest nie tylko uzasadniony prawnie, ale jest też wymagany przez wyroki Europejskiego Trybunał Praw Człowieka i TSUE, zaś Komisja Wenecka i DGI wyrażają uznanie dla polskich władz za proponowaną zmianę.

## C. Procedura wyborcza

1. Projekt ustawy przewiduje, że sędziowie zasiadający w KRS będą wybierani w wyborach bezpośrednich zarządzanych przez Państwową Komisję Wyborczą, a nie na zgromadzeniach sędziowskich, jak w systemie sprzed 2017 r.

1. Model wyborów bezpośrednich występuje również w innych systemach europejskich i jest możliwy do zaakceptowania, pod warunkiem zagwarantowania reprezentacji różnych sądów zgodnie z wymogami art. 187 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie projekt ustawy przewiduje parytety dla sędziów różnych szczebli i jurysdykcji (nowy art. 11f ust. 1), co jest sposobem na zapewnienie szerokiej reprezentacji sądownictwa w KRS zgodnie z wymogami Konstytucji i standardów europejskich.[[30]](#footnote-30) Możliwe byłyby inne modele wyborów bezpośrednich lub pośrednich, ale wybór należy do polskich władz, pod warunkiem, że spełnia odpowiednie standardy.

1. Art. 11 ust. 2 projektu ustawy stanowi, że "sędzia może oddać głos na jednego kandydata". Wydaje się, że oznacza to, że sędzia ma tylko jeden głos, który może oddać na dowolnego kandydata, niezależnie od tego, z jakiej kategorii pochodzi ten sędzia. Wykładnia ta przemawia za celem, zgodnie z którym członkowie KRS powinni działać w interesie sądownictwa jako takiego, a nie w interesie grupy sędziów określonego rodzaju sądów.

1. W Sejmie projekt ustawy został zmieniony, a prawo do zgłaszania sędziego jako kandydata przyznano także Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Krajowej Radzie Notarialnej. Zaangażowanie tych organów można postrzegać jako element dodatkowego zaangażowania i oficjalne uznanie zainteresowania odpowiednich zainteresowanych stron odpowiednim składem KRS. *De facto* jest bardzo mało prawdopodobne, aby wysunęły one kandydatów, którzy nie uzyskaliby poparcia niezbędnej liczby sędziów, a interesy tych podmiotów bez wątpienia zostałyby wyartykułowane poprzez komentarze na temat kandydatów, które zostaną zgłoszone przez inne podmioty, tak jak uczyni to ogół społeczeństwa, przez kilka organizacji pozarządowych i innych.

1. Wyborami ma zarządzać Krajowa Komisja Wyborcza (PKW), która jest organem odpowiedzialnym za wszelkiego rodzaju wybory na wszystkich szczeblach, od wyborów do Parlamentu Europejskiego po wybory krajowe lub lokalne. W jego skład wchodzi jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz siedmiu członków wybieranych przez Sejm, którzy muszą posiadać kwalifikacje do wykonywania zawodu sędziego. Członkowie są powoływani na nieodnawialną dziewięcioletnią kadencję. Chociaż jest to organ przeznaczony do zarządzania wyborami do ogólnych organów przedstawicielskich i chociaż co do zasady lepiej jest, aby wybory organów przedstawicielskich sądownictwa były zarządzane przez samą władzę sądowniczą, Komisja i DGI zostały poinformowane, że PKW ma już za zadanie zarządzanie innymi wyborami (takimi jak wybory do komisji rolnych) i cieszy się zaufaniem publicznym jako organ neutralny; Posiada doświadczenie oraz niezbędną infrastrukturę i udogodnienia do pełnienia tej roli. Jego zadaniem jest jedynie kontrola, czy spełnione są kryteria formalne. Ponadto projekt ustawy ułatwia kontrolę sądową decyzji PKW, przewidując możliwość odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku odmowy przyjęcia przez PKW wniosku kandydata na członka KRS, co jest odpowiednią regulacją. W związku z tym Komisja Wenecka i DGI uznają, że w obecnej szczególnej sytuacji w Polsce kierownicza rola PKW jest odpowiednia do zagwarantowania uczciwości procedury wyborczej. Projekt ustawy nie reguluje wyborów w sposób tak szczegółowy, jak w przypadku wyborów powszechnych, co jest możliwe do zaakceptowania, ponieważ liczba kandydatów i wyborców jest stosunkowo znacznie mniejsza.
2. Projekt ustawy przewiduje wysłuchanie publiczne kandydatów (nowy art. 11o), co ma zwiększyć przejrzystość i zwiększyć zaufanie do tego procesu. Chociaż jest to co do zasady godne pochwały, procedura musi być kształtowana bardzo ostrożnie. Chociaż istnieją ograniczenia dotyczące pytań i uczestnictwa, o których mowa w art. 11o ust. 7, ograniczenia te są ograniczone wąsko i mogą nie wystarczyć, aby uchronić proces przed upolitycznieniem lub ewentualnymi nadużyciami. Lepszym podejściem byłoby określenie jasnego zakresu wysłuchań i zaangażowanie wyznaczonych podmiotów (np. rzecznika praw obywatelskich, stowarzyszeń sędziowskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego) jako filtrów, zadawania pytań, zapewnienia adekwatności i integralności procesu. W związku z tym Komisja Wenecka i DGI zalecają określenie bardziej rygorystycznych podstaw, zakresu i warunków udziału w wysłuchaniach publicznych.

## D. Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do KRS

1. Projekt ustawy przyznaje wszystkim sędziom prawo do przedstawiania kandydatów do KRS i do głosowania. Zamiast tego, zgodnie z art. 2 ust. 2 projektu ustawy, prawo kandydowania w wyborach, które odbędą się po raz pierwszy po przyjęciu projektu ustawy, nie będzie przysługiwało tym sędziom, którzy zostali powołani lub awansowani w trakcie działalności KRS w wersji zreformowanej w 2017 r. Projekt przepisu wyłącza z tego ograniczenia sędziów, którzy zostali awansowani w tym okresie, ale tylko wtedy, gdy powrócą na swoje poprzednio zajmowane stanowisko w sądownictwie. Sposób procesu powrotu nie został wyjaśniony w projekcie ustawy. Pojęcie to jest zatem niepewne i może prowadzić do sporów co do tego, czy dana osoba może kandydować, czy nie. Z informacji przekazanych przez rozmówców Komisji wynika, że ogólna liczba sędziów powołanych po 2017 r. waha się od 20 % do 30 % (od 2 500 do 3 500 na około 10 000 sędziów). Komisja Wenecka nie otrzymała żadnych danych statystycznych dotyczących liczby nowych nominacji[[31]](#footnote-31) w porównaniu z awansami.

1. Ograniczenie to opiera się na założeniu, że sędzia powołany do KRS *"z naruszeniem podstawowej zasady procedury powoływania sędziów"* nie może być uznany za niezawisłego i bezstronnego z tego powodu, że uczestniczył w procedurze uznanej za wadliwą. Obawy co do niezawisłości i bezstronności tych sędziów wynikają jednak wyłącznie z uchybień proceduralnych przy ich powoływaniu lub awansowaniu. Całkowite wykluczenie tak dużej grupy sędziów nie wiąże się z indywidualną oceną, a zatem rodzi pytania o proporcjonalność. Ponadto sędziowie mianowani po raz pierwszy po przeszkoleniu sędziowskim byliby wyłączeni z prawa kandydowania, mimo że nie mieliby innego wyboru, jak tylko przyjąć nominację KRS. Wybory zawodowe również mogły wydawać się nieuniknione, ponieważ KRS pozostaje na stanowisku od kilku lat.

1. Podejście to nie uwzględnia faktu, że wybór członka sądu w drodze uczciwej procedury przez środowisko sędziowskie mógłby złagodzić obawy dotyczące jego niezawisłości i bezstronności. Ponadto, jeżeli istnieją dodatkowe obawy, że wybór sędziów, którzy zostali powołani/awansowani na podstawie reformy z 2017 r., do nowej KRS będzie stanowił wyzwanie funkcjonalne, w szczególności w odniesieniu do określenia statusu tych sędziów i potencjalnego powstania konfliktu interesów dla członków KRS z tej grupy, problem ten można rozwiązać za pomocą rygorystycznych przepisów proceduralnych dotyczących wyłączenia.

1. Ponadto proponowane odmienne traktowanie może stanowić niebezpieczny uszczerbek dla oceny statusu tych sędziów, którzy zostali powołani/awansowani na podstawie reformy z 2017 r., bez przeprowadzenia kompleksowej debaty między wszystkimi zainteresowanymi stronami i bez rozważenia wszystkich konsekwencji, w tym wpływu na orzeczenia sądowe przyjmowane przez tych sędziów.
2. Komisja Wenecka podkreśla, że członkostwo sędziów w radach sądownictwa może podlegać różnym kryteriom kwalifikowalności, w tym długości ich doświadczenia sądowego (w tym ewentualnie na tym samym stanowisku), co ma miejsce w wielu państwach członkowskich Komisji Weneckiej.[[32]](#footnote-32)

1. Podsumowując, Komisja Wenecka i DGI zalecają ponowne rozważenie kryteriów kwalifikowalności sędziów ubiegających się o kandydowanie w wyborach do KRS.

## E. Mandat członków w obecnym składzie KRS

1. Projekt ustawy przewiduje wcześniejsze zakończenie pełnienia funkcji przez obecnych sędziowskich członków KRS po dokonaniu wyboru nowych sędziowskich członków KRS w nowej procedurze (art. 3).

1. Przypomnijmy, że w wyniku reformy z 2017 r. doszło już w Polsce do przedterminowego odwołania *ex lege* urzędujących sędziów KRS, a środek ten został skrytykowany m.in. przez Komisję Wenecką i ETPC. Należy zatem przeanalizować, czy wcześniejsze wydalenie na podstawie obecnego projektu ustawy stanowi powtórzenie błędnego podejścia przyjętego w reformie z 2017 r., czy też należy je ocenić inaczej, ze względu na fakt, że jego celem jest przywrócenie praworządności i ochrony praw człowieka, które zdaniem zostały zniekształcone przez reformę z 2017 r.

1. Polski rząd uzasadnia przedterminowe odwołanie ex lege urzędujących członków KRS dwoma powodami. Po pierwsze, podnoszą oni, że powołanie urzędujących sędziów było niezgodne z konstytucją, a zatem nie było chronione gwarancjami konstytucyjnymi. Po drugie, powołuje się na międzynarodowy obowiązek wykonania wyroków ETPC i TSUE. Argumenty te należy po kolei przeanalizować.

### 1. W przedmiocie (nie)konstytucyjności wyborów obecnych członków

1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Konstytucja RP przewiduje, że sędziowscy członkowie KRS muszą być wybierani, ale nie mówi wprost, że muszą być wybierani *przez sędziów*. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że *"15 sędziów wybiera się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych".* O ile jednak prerogatywa w zakresie wykładni konstytucji krajowych należy do władz krajowych, w szczególności do Trybunału Konstytucyjnego, o tyle Komisja uważa za właściwe w tych okolicznościach odwołanie się w tym kontekście do wykładni systemowej, celowościowej i historycznej Konstytucji. Skoro parlament ma prawo – na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji – wybierać spośród siebie 6 posłów (4 w Sejmie i 2 w Senacie), logiczne jest, że "udział" w parlamencie nie powinien być zwiększany. Za takim poglądem przemawia również wykładnia celowościowa, gdyż wybór sędziów do KRS powinien umacniać, a nie podważać zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa. Za taką interpretacją przemawia również interpretacja historyczna, zważywszy na to, że wybór sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowski był w Polsce ugruntowaną tradycją i został przewidziany już w porozumieniu Okrągłego Stołu z 1989 r.

1. Ponadto art. 187 ust. 3 Konstytucji stanowi, że "kadencja członków KRS *[...] wynosi cztery lata").* Obecni sędziowscy członkowie KRS objęli swoje stanowiska w 2022 r., ale ich powołania dokonano bez należytego uwzględnienia faktu, że w 2018 r. kadencja ówczesnych członków KRS została przedwcześnie zakończona. Przerwanie czteroletniej kadencji urzędujących członków KRS w 2018 r. było niezgodne z wyraźnym przepisem konstytucyjnym dotyczącym czteroletniej kadencji określonym w art. 187 ust. 3 konstytucji.

1. Komisja Wenecka i DGI, uznając, że prerogatywa wykładni konstytucji krajowych należy do władz krajowych, w szczególności do Trybunału Konstytucyjnego, uznają za stosowne stwierdzić, że proponowana wykładnia konstytucji przez rząd w ramach obecnego projektu ustawy jest uzasadniona. Ponadto Komisja i DGI podzielają pogląd rządu polskiego, zgodnie z którym osoby wybrane w sposób i w okolicznościach sprzecznych z Konstytucją nie mogą powoływać się na gwarancję kadencji przewidzianą w tej samej Konstytucji.

### 2. Międzynarodowy obowiązek wykonywania wyroków ETPC

1. Z obszernego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak wskazano powyżej, jasno wynika jednoznaczne międzynarodowe zobowiązanie Polski do szybkiego przywrócenia niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo do wyboru sędziów-członków KRS.

1. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na wymóg, zgodnie z którym przywrócenie niezależności KRS powinno nastąpić "szybko", ponieważ pozycja członków KRS ma kluczowe znaczenie dla niezależności i wiarygodności sądownictwa. Tym samym udział niesłusznie wybranych członków KRS w jej decyzjach może skutkować dalszym łamaniem praw człowieka. W szczególności wybór nowych sędziów przez wadliwą KRS sprawia, że ich powołanie jest wadliwe i prowadzi do powstania składów sędziowskich, które nie byłyby "ustanowione na mocy ustawy" w rozumieniu art. 6 EKPC. Tym samym utrzymywanie się obecnej sytuacji jest szkodliwe dla reputacji i akceptacji sądownictwa.

1. W związku z tym równie przekonujące jest odniesienie się przez rząd do międzynarodowych zobowiązań uzasadniających proponowane wcześniejsze zakończenie kadencji przez obecnych członków KRS; Zostanie to szczegółowo przeanalizowane poniżej.

### 3. Zasada bezpieczeństwa długości kadencji: granice i wyjątki

1. Ponadto, chociaż zasada bezpieczeństwa kadencji osób sprawujących urząd w ogóle, a członków rad sądownictwa w szczególności, ma kluczowe znaczenie ze względu na pewność prawa i praworządność,[[33]](#footnote-33) nie ma ona charakteru bezwzględnego i dopuszcza wyjątki. Komisja Wenecka stwierdziła, że parlamenty powinny powstrzymać się od przyjmowania środków, które mogłyby zagrozić ciągłości członkostwa w radzie sądownictwa, ponieważ usunięcie wszystkich członków rady sądownictwa mogłoby być dla nowego rządu lub nowego parlamentu sposobem wywierania wpływu na sprawy zawisłe przed Radą.[[34]](#footnote-34) Komisja Wenecka zaakceptowała jednak wyjątki od tej zasady w przypadku znacznego usprawnienia całego systemu, aby nie paraliżować niezbędnych wysiłków reformatorskich.[[35]](#footnote-35) W związku z tym Komisja zachęcała do indywidualnej oceny celu, skutków i okoliczności wcześniejszego zakończenia mandatu. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził również, że wyjątki mogą być wymagane, ponieważ "*przestrzeganie tych zasad za wszelką cenę [...] może w pewnych okolicznościach jeszcze bardziej zaszkodzić państwu prawa i zaufaniu publicznemu do sądownictwa* [...]. *W takich przypadkach należy zatem wyważyć kwestię, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i istotnym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa [...]. oraz z zasady nieusuwalności sędziów, w stosownych przypadkach, w szczególnych okolicznościach sprawy*".[[36]](#footnote-36)

1. Zdaniem Komisji i DGI w niniejszej sprawie można przyjąć, że wcześniejsze wygaśnięcie mandatu sędziów, którzy zostali wybrani przez Sejm na podstawie art. 9a ust. 1, doprowadziłoby do istotnej poprawy systemu, ponieważ przywróciłoby treść przepisów regulujących sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa zgodnie z i łagodzić negatywne skutki przepisów obowiązujących od 2018 r. Zapewniłoby to również, że sędziowie byliby wybierani przez środowisko sędziowskie, co odpowiada standardom europejskim, w tym standardom Komisji Weneckiej. Ponadto zmiana składu KRS spełniałaby standardy określone w orzecznictwie TSUE, ETPC oraz polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W szczególności nie może ona wzbudzać podejrzeń, że jest motywowana chęcią wpływania na decyzje KRS w partykularnym interesie rządu, ponieważ zmiana ta jest wymagana przez szereg wyroków sądów międzynarodowych. Ponadto odnowienie składu KRS miałoby się odbyć w innym modelu wyborczym, który nie znalazłby się w rękach większości parlamentarnej, ale zostałby zwrócony sądownictwu.[[37]](#footnote-37)

1. Wreszcie nie można twierdzić, że urzędujący sędziowie KRS powinni być chronieni przed przedterminowym zakończeniem konstytucyjnej czteroletniej kadencji, ponieważ taka ochrona powinna była mieć zastosowanie w pierwszej kolejności do tych piętnastu sędziów, których mandaty zostały zakończone w drodze nowelizacji z 2017 r. Obecnej sytuacji nie można zatem porównywać z odwołaniem *ex lege* sędziowskich członków KRS w 2017 r. Wręcz przeciwnie, obecni sędziowie wybrani przez Sejm zostali wybrani w procedurze, która nie była niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej.[[38]](#footnote-38)

1. Zdaniem Komisji Weneckiej i DGI wymóg bezpieczeństwa długości kadencji może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy odpowiednie powołanie, nominacja lub wybór zostały dokonane zgodnie z Konstytucją i standardami europejskimi. sytuacji, która byłaby sprzeczna z praworządnością. Zapewnienie konstytucyjnej ochrony sytuacji niekonstytucyjnej byłoby bowiem sprzeczne.

1. Prawdą jest, że można argumentować, że nawet gdyby procedurze mianowania brakowało niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, pewność prawa w ramach praworządności wymaga, aby nie przerywać mandatów, lecz stopniowo "korygować" wadliwe powołanie w następnym procesie wyborczym, zachowując w ten sposób stabilność i ciągłość. Należy jednak zauważyć, że pozycja członków KRS jest kluczowa dla niezależności i wiarygodności sądownictwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że dalszy udział członków polskiej KRS, których wybór nie był niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, w wyborze nowych sędziów sprawia, że powołanie tych ostatnich jest wadliwe. W związku z tym sądy, w których zasiadają tacy sędziowie, nie byłyby "ustanowione ustawą" w rozumieniu art. 6 EKPC. W związku z tym, zdaniem Komisji Weneckiej i DGI, nie ma uzasadnienia dla utrzymania obecnej KRS na stanowisku do końca obecnej kadencji, biorąc pod uwagę stabilność i ciągłość; wręcz przeciwnie, utrzymywanie się obecnej sytuacji utrwala i pogłębia kryzys praworządności w Polsce.

1. Projekt ustawy zapewnia pewność prawa, przewidując, że mandat urzędujących członków KRS wygaśnie dopiero po ogłoszeniu ostatecznych wyników nowych wyborów. Ponadto ETPC uznał, że "konieczne jest *podjęcie szybkich* działań zaradczych przez państwo polskie". W szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy istnieje zatem pilna potrzeba, która uzasadnia odejście od zasad pewności prawa i pewności tytułu.

1. Mając na uwadze wszystkie powyższe rozważania, Komisja Wenecka i DGI są zdania, że wcześniejsze odwołanie ex *lege* urzędujących sędziów będących członkami KRS wydaje się uzasadnione w szczególnych okolicznościach polskiej sprawy i zgodne ze standardami europejskimi.

## F. Dostęp do odwołania się do sądu w przypadku przedterminowego odwołania sędziowskich członków KRS

64. Proponowany środek dotyczący wcześniejszego odwołania urzędujących sędziów będących członkami KRS rodzi pytanie, czy urzędujący członkowie powinni mieć możliwość zaskarżenia ich odwołania. Ani obecny system krajowy, ani projekt ustawy nie przewidują takiego środka. Aby ocenić, czy może zaistnieć problem wynikający z art. 6 EKPC, Komisja przeanalizuje, czy istnieje rzeczywisty i poważny spór dotyczący "prawa", na które obecni członkowie KRS mogliby powoływać się na podstawie spornych podstaw na mocy prawa krajowego oraz czy istnieją powody uzasadniające wyjątek.

### 1. Uwagi odnośnie kwestii, czy istnieje uzasadnione roszczenie

65. W sprawie *Grzęda* ETPC orzekł, że "w świetle krajowych ram prawnych obowiązujących w chwili wyboru i w czasie sprawowania przez niego mandatu (...) skarżący mógł powoływać się na prawo polskie do ochrony przed odwołaniem z pełnienia funkcji sędziego KRS w tym okresie".[[39]](#footnote-39) Sąd zauważył, że skarżący został wybrany "zgodnie z odpowiednimi przepisami Konstytucji i obowiązującymi przepisami". Wątpliwe jest natomiast, czy reforma z 2017 r. przyznała urzędującym członkom KRS prawo do pełnienia całej kadencji, biorąc pod uwagę fakt, że taka reforma była sprzeczna z prawem konstytucyjnym i międzynarodowym (jak omówiono powyżej). Chociaż decyzja w tej sprawie powinna należeć do sądu, Komisja ma wątpliwości, czy obecni członkowie KRS mogą domagać się prawa do pozostania na stanowisku.

### 2. Uzasadnienie stworzenia wyjątku

1. Nawet przy założeniu, że istnieje roszczenie sporne, wątpliwe jest, czy wyłączenie dostępu do sądu naruszyłoby konwencję. Istnieją mocne argumenty przemawiające za uznaniem wykluczenia dostępu do sądu[[40]](#footnote-40) za uzasadnione. Po pierwsze, w przeciwieństwie do sprawy *Grzęda* przed ETPC, odwołanie mandatu sędziowskich członków KRS wybranych przez Sejm nie miałoby negatywnych konsekwencji, lecz przeciwnie, pozytywne dla niezależności KRS.

1. Ponadto w sprawie *Gyulumyan i inni* ETPC podkreślił, że *"Konwencja nie uniemożliwia państwom podejmowania uzasadnionych i koniecznych decyzji w celu zreformowania sądownictwa oraz że nie można kwestionować uprawnień rządu do przeprowadzania reform sądownictwa, pod warunkiem że żadna reforma systemu sądownictwa nie powinna prowadzić do podważenia niezależności sądownictwa i jego organów zarządzających".[[41]](#footnote-41)* W tym konkretnym przypadku brak dostępu sędziów trybunału konstytucyjnego do sądu w celu przedterminowego zakończenia sprawowania urzędu był zgodny z EKPC, ponieważ trybunał konstytucyjny miał szczególny status w armeńskim sądownictwie, a przedwczesne zakończenie mandatu sędziego wynikało z poprawki do konstytucji, która służyła uzasadnionemu celowi. Była to część szerszej reformy konstytucyjnej, która nie była skierowana konkretnie przeciwko sędziom. Ponadto celem było zapewnienie wysokich standardów demokratycznych w zakresie niezależności Trybunału, a nie podważanie legitymacji Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym wyłączenie dostępu do sądu było obiektywnie uzasadnione.[[42]](#footnote-42)

1. Chociaż KRS może nie mieć porównywalnego specjalnego statusu jak armeński Trybunał Konstytucyjny, pozostałe argumenty wydają się przekonujące: podobnie jak w  *sprawie Gyulumyan i inni*, brak dostępu do sądu jest częścią szerszej reformy, której celem nie jest podważenie legitymacji, ale przywrócenie niezależności KRS i ogólnie rzecz biorąc, odwrócenie szeroko krytykowanego negatywnego wpływu reformy z 2017 r. na niezawisłość sądów w tym kraju.

1. Ponadto cel, jakim jest szybkie przywrócenie KRS w składzie opartym na wyborze sędziów przez środowisko sędziowskie, nie mógłby zostać osiągnięty, gdyby urzędujący sędziowie mieli prawo do indywidualnego wnoszenia spraw do sądów.

1. Co się tyczy ewentualnego prawa do odszkodowania, Komisja Wenecka i DGI zauważają, że w Polsce sędziowie-członkowie KRS nadal zajmują swoje stanowiska sędziowskie z wynagrodzeniem sędziowskim i otrzymują dodatkowe wynagrodzenie jedynie za każdy dzień, w którym są zobowiązani do zasiadania w KRS (diety).

1. Mając na uwadze pilną potrzebę zreformowania KRS, Komisja Wenecka i DGI są zatem zdania, że uzasadnione może być wyłączenie prawa dostępu do sądu w celu zakwestionowania wcześniejszego zakończenia mandatu. Niemniej jednak, pomimo trudności w wskazaniu bezstronnych sędziów, którzy mieliby orzekać w tych sprawach, Komisja i DGI uważają, że w celu zapobieżenia wszelkiemu ryzyku stwierdzenia naruszenia art. 6 EKPC przez ETPC właściwe byłoby zapewnienie środka zaradczego, który, aby nie narażać na szwank skutków tej reformy, nie powinien zawieszać wygaśnięcia mandatu.

## G. Rada Społeczna

1. Projekt ustawy przewiduje powołanie "Rady Społecznej" jako organu doradczego KRS (nowy art. 27a). Wydaje się, że podstawowym celem jest zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa w sprawach KRS, zwłaszcza że Konstytucja RP nie odnosi się w wystarczającym stopniu do tego aspektu. Mogą pojawić się pytania dotyczące zgodności rady doradczej z konstytucją w przypadku braku wyraźnego poparcia konstytucyjnego. Ponadto można zadać sobie pytanie, czy taka rada skutecznie zapewnia legalny wpływ społeczeństwa obywatelskiego, czy też wpływ ten byłby lepiej ułatwiony poprzez reformy składu samej KRS.

1. Przepisy projektu ustawy o zadaniach Rady Społecznej i obowiązujących procedurach nie są wystarczająco szczegółowe. Rada ma opiniować kandydatów na sędziów i inne sprawy zgodnie z wnioskiem Prezydium KRS, ale pozostawienie "szczegółowej procedury" samej Radzie może być problematyczne. Doświadczenia dotyczące podobnych organów w innych krajach sugerują, że istnieje napięcie między organami decyzyjnymi i doradczymi może zostać podważone. Proces oceny kandydatów na sędziów jest delikatny i nie jest pozostawiony praktyce, lecz wymaga jaśniejszych wytycznych w prawie, w tym określenia podstaw wydania opinii doradczej, jej zakresu, zasad zbierania informacji, obowiązków KRS w odniesieniu do przedłożonej opinii, w tym konieczności podania powodów jej niezastosowania.

## H. Procedura przyjęcia projektu ustawy

1. Komisja Wenecka odnotowuje, że dyskusja na temat reformy toczyła się w klimacie politycznym nieufności i utrzymujących się napięć społecznych. W tym kontekście szczególne znaczenie ma właściwa i przejrzysta procedura przyjmowania nowej ustawy. Godne pochwały jest zatem przeprowadzenie konsultacji społecznych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a następnie przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka w trakcie prac nad projektem ustawy. Czas przeznaczony na konsultacje był wystarczający ze względu na pilny charakter reformy. Wynik konsultacji był znaczący, a wiele opinii na temat projektu ustawy było rozbieżnych. Szeroko zakrojony był również proces konsultacji, mimo że obecni członkowie KRS argumentowali, że nie byli w stanie skomentować projektu ustawy podczas przesłuchania komisji prawnej w Senacie. Poza tym w konsultacjach wzięło udział szerokie grono zainteresowanych stron, stowarzyszenia zawodowe sędziów, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

1. Komisja Wenecka i DGI uważają, że podejście to stanowi wyraźną znaczną poprawę w porównaniu z poprzednią praktyką, w ramach której władze polskie stosowały tryb przyspieszony w celu przyjęcia istotnych reform sądownictwa, co zostało skrytykowane przez Komisję Wenecką.[[43]](#footnote-43)

## I. Potrzeba istnienia gwarancji konstytucyjnych

76. Chociaż nowe rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy są ważne i dalekosiężne, ważne jest, aby zapewnić ich stabilność. Przywrócenie zaufania do sądownictwa przyniosłoby efekt przeciwny do zamierzonego, gdyby przy następnej zmianie rządu można było zmienić przepisy ustawowe. Wydaje się zatem wskazane, aby w samej Konstytucji zapisać sposób wyboru członków KRS, bezpieczeństwo ich kadencji, główne funkcje KRS[[44]](#footnote-44) oraz formy uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Przy tej okazji można również poruszyć kwestię wspólnej kadencji członków KRS i składu KRS wraz z europejskimi standardami (i najlepszymi praktykami).

# IV. Wnioski

1. Na wniosek Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Komisja Wenecka dokonała oceny projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i na wniosek polskiego Ministra Sprawiedliwości uczyniła to w trybie pilnym. Ze względu na krótki czas, jakim dysponujemy, niniejsza opinia nie może objąć wszystkich aspektów projektu ustawy, a jedynie skupi się na jej głównych elementach, zwłaszcza tych, które podczas wizyty w Warszawie okazały się najbardziej kontrowersyjne.

1. Komisja Wenecka pragnie na wstępie podkreślić, że reforma Krajowej Rady Sądownictwa powinna być analizowana przede wszystkim jako środek wykonania wyroków ETPC w sprawach *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek i Ozimek*, *Advance Pharma Sp. z o.o.* i *Wałęsa.* Polska ma międzynarodowy obowiązek przestrzegania tych wyroków. Europejski Trybunał Praw Człowieka jednoznacznie stwierdził, że kryzys praworządności w Polsce ma swoje korzenie w odebraniu sądownictwu prawa do wyboru sędziowskich członków KRS oraz że dalsze funkcjonowanie obecnej KRS może doprowadzić do pogłębienia tego kryzysu. W tym kontekście projekt ustawy można zatem postrzegać jako środek mający na celu "przywrócenie" praworządności w Polsce. Komisja Wenecka pragnie podkreślić w tym kontekście, że wszelkie środki podejmowane w celu "przywrócenia" praworządności muszą spełniać ogólne wymogi praworządności. W tym kontekście konieczne jest jednak wyważenie różnych – pozornie sprzecznych – zasad praworządności.

1. W niniejszej opinii Komisja Wenecka nie badała kwestii, *czy* konieczna jest reforma mająca na celu przywrócenie sądownictwa prawa do wyboru sędziowskich członków KRS – co wyraźnie stwierdził ETPC – ale przede wszystkim kwestię, *w jakim stopniu środki wybrane* przez polskie władze do osiągnięcia tego celu w projekcie ustawy są zgodne ze standardami europejskimi praworządności.

1. Jeśli chodzi o wybór piętnastu sędziowskich członków KRS przez środowisko sędziowskie, model wyborów bezpośrednich przewidziany w projekcie ustawy jest zgodny ze standardami europejskimi, ponieważ przewiduje wybór przez samych sędziów oraz parytety dla sędziów różnych szczebli i jurysdykcji, co jest sposobem na zapewnienie szerokiej reprezentacji sądownictwa w KRS.

1. Jeżeli chodzi o wyłączenie prawa kandydowania w wyborach sędziów, którzy zostali powołani lub awansowani w trakcie działalności KRS zreformowanej w 2017 r., Komisja Wenecka i DGI są zdania, że planowane całkowite wykluczenie z kandydowania od 2 000 do 3 000 sędziów z około 10 000 nie jest wynikiem indywidualnej oceny, i w związku z tym rodzi wątpliwości co do proporcjonalności. W związku z tym Komisja Wenecka i DGI zalecają ponowne rozważenie kryteriów kwalifikowalności sędziów ubiegających się o kandydowanie w wyborach do KRS.

1. Jeżeli chodzi o organizację procesu wyborczego przez Państwową Komisję Wyborczą, Komisja Wenecka i DGI uznają, że ta rola kierownicza jest odpowiednia do zapewnienia uczciwości procedury wyborczej w obecnych okolicznościach. Zalecają one określenie bardziej rygorystycznych podstaw, zakresu i warunków udziału w wysłuchaniach publicznych.

1. Jeżeli chodzi o wcześniejsze zakończenie pełnienia funkcji przez obecnych sędziów-członków KRS w dniu wyboru nowych członków KRS, Komisja Wenecka i DGI, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady, zgodnie z którą kadencje osób sprawujących urząd w ogóle, a członków rad sądownictwa w szczególności, powinny być zabezpieczone, odnotowują fakt, że reforma ta zabezpieczy niezależność sądownictwa, że jest zgodna ze standardami europejskimi i że ma na celu zmianę sposobu powoływania obecnej KRS zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ocenie Komisji Weneckiej i DGI wcześniejsze odwołanie *ex lege* urzędujących sędziów KRS wydaje się zatem uzasadnione w szczególnych okolicznościach polskiej sprawy i zgodne ze standardami europejskimi.

1. Jeśli chodzi o sądowy środek odwoławczy przeciwko wcześniejszemu zakończeniu *ex lege* funkcji obecnych sędziowskich członków KRS, biorąc pod uwagę, że reforma nie ma na celu podważenia legitymacji, lecz przywrócenie niezależności KRS, a także w świetle pilnej konieczności jej reformy, Komisja Wenecka i DGI są zdania, że niezapewnienie takiego środka prawnego może być uzasadnione, uważają one, że w celu zapobieżenia wszelkiemu ryzyku stwierdzenia przez ETPC naruszenia art. 6 EKPC należałoby przewidzieć możliwość dochodzenia roszczeń, która nie powinna zawieszać rozwiązania umowy.

1. Jeżeli chodzi o ustanowienie Rady Społecznej, o ile można zadać sobie pytanie, czy taka rada skutecznie zapewnia uzasadniony wpływ społeczeństwa obywatelskiego, czy też wpływ ten byłby lepiej ułatwiony poprzez reformy składu samej KRS, Komisja Wenecka i DGI zalecają określenie podstaw opinii doradczej, jej zakresu, zasady zbierania informacji, obowiązki KRS w odniesieniu do przedłożonej opinii, w tym konieczność podania powodów jej niezastosowania.

1. Wreszcie, Komisja Wenecka i DGI uznają, że wskazane jest zapisanie w samej konstytucji, gdy okoliczności na to pozwolą, metody wyboru członków KRS, bezpieczeństwa trwania ich kadencji, głównych funkcji KRS oraz form uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego.

1. Komisja Wenecka i DGI pozostają do dyspozycji Zgromadzenia Parlamentarnego i władz polskich w celu udzielenia dalszej pomocy w tej sprawie.
1. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2017)031,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e) Polska – Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanego przez Prezydenta RP, oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, § 129. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tamże, § 130. [↑](#footnote-ref-2)
3. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2020)017,](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)017) Polska – pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w ustawie – Prawo o sądach powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustawach, § 61. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tamże, § 10. [↑](#footnote-ref-4)
5. TSUE, [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-585/18) . w sprawie *A.K.* (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18, C-625/18), w szczególności §§ 140-144. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sąd Najwyższy, wyrok w sprawie III PO 7/18. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sąd Najwyższy, uchwała nr Zobacz materiał BSA1-4110-1/20. [↑](#footnote-ref-7)
8. Naczelny Sąd Administracyjny, wyroki w sprawach: II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK 6/18 i II GOK 7/18. [↑](#footnote-ref-8)
9. TSUE, Wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)* (C-791/19) [↑](#footnote-ref-9)
10. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [*z dnia 22 lipca 2021 r*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-211127)*. w sprawie Reczkowicz* przeciwko Polsce, § 280 [↑](#footnote-ref-10)
11. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka  [*z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-213200) *i Ozimek* przeciwko Polsce, § 353. [↑](#footnote-ref-11)
12. ETPC, wyrok ETPC  [*z dnia 3 lutego 2022 r*. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o przeciwko Polsce](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-215388), § 349. [↑](#footnote-ref-12)
13. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z [*dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, §§ 173, 176.*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-229366)  [↑](#footnote-ref-13)
14. wyrok ETPC w [*sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek*,](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-213200) § 368. [↑](#footnote-ref-14)
15. ETPC, [*Advance Pharma sp. z o.o*.,](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-215388) §§ 364-365. [↑](#footnote-ref-15)
16. ETPC, [*Wałęsa,*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-229366) §§ 324, 328-329. [↑](#footnote-ref-16)
17. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [*z dnia 15 marca 2022 r.*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-216400) *w sprawie Grzęda*przeciwko Polsce, § 349. [↑](#footnote-ref-17)
18. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [*z dnia 15 marca 2022 r.*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-216400) *w sprawie Grzęda*przeciwko Polsce, § 348. [↑](#footnote-ref-18)
19. CM, decyzja z dnia 8 grudnia 2022 r., pkt 5 i [decyzja z dnia 7 czerwca 2023 r](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-59085)., pkt 8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Tamże, pkt 9. [↑](#footnote-ref-20)
21. CM, rezolucja tymczasowa [CM/ResDH(2023)487 z dnia](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ad99bf) 7 grudnia 2023 r. [↑](#footnote-ref-21)
22. Decyzja CM [z dnia 7 grudnia 2023 r](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-59085)., pkt 3, oraz rezolucja tymczasowa [CM/ResDH(2023)487.](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/ResDH(2023)487) [↑](#footnote-ref-22)
23. Patrz Komunikaty organów ([05.04.2023 r.)](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2023)429E) i ([12.10.2023](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2023)1221E) r.) dotyczące spraw *Broda i Bojara, Reczkowicz i Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zob. komunikat władz ([21.03.2024](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2024)320E) r.) w sprawie *Reczkowicz, Broda i Bojara oraz Grzeda przeciwko Polsce*. [↑](#footnote-ref-24)
25. Zobacz Plan działania ([22.03.2024)](https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2024)325E) - Komunikat Polski w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce.*  [↑](#footnote-ref-25)
26. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2020)009,](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)009) opinia w sprawie projektu zmian w konstytucji (podpisanego przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 14 marca 2020 r.) dotyczącego wykonywania w Federacji Rosyjskiej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pkt 51. [↑](#footnote-ref-26)
27. z dnia 20 czerwca 2009 r. w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii (nr 2)* [Wielka Izba], skarga nr 32772/02 z dnia 20 czerwca 2009 r., § 88. [↑](#footnote-ref-27)
28. ETPC, *wyrok Broniowski przeciwko Polsce* [GC], nr 31443/96, § 194. [↑](#footnote-ref-28)
29. ETPC, *wyrok w sprawie Advance Pharma sp z o.o. przeciwko Polsce*, §§ 364, 365. [↑](#footnote-ref-29)
30. CM, Rec (2010)12, Sędziowie: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność, § 48; CCJE, opinia nr 10 w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu, § 27; Europejska Karta Statusu Sędziów, § 1.3, Komisja Wenecka, [CDL-AD(2010)004,](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004) Sprawozdanie w sprawie niezależności systemu sądownictwa, część I: Niezawisłość sędziów, § 32. [↑](#footnote-ref-30)
31. Jak czytamy na stronie Kancelarii Prezydenta RP, w latach 2018-2024 powołano 3310 osób do pełnienia funkcji sędziów i asesorów sądowych. Zobacz na https://www.prezydent.pl/kancelaria/statystyki/statystyki-nominacji-sedziowskich-i-asesorskich. [↑](#footnote-ref-31)
32. Na przykład: 15 lat w Bułgarii, 10 lat w Albanii i Armenii, 7 lat w Rumunii, 5 lat w Gruzji, na Węgrzech, 3 lata na Litwie, w Hiszpanii 3 sędziów musi mieć ponad 25-letnie doświadczenie (zob. DGI – DCJ, Comparative Overview on Judicial Councils in Europe, [(2022)1,](https://www.venice.coe.int/files/overview_JC_Europe_en.pdf) 14 marca 2022 r., s. 7). [↑](#footnote-ref-32)
33. Zobacz w tym względzie uzasadnienie ETPC w [*sprawie Grzęda*](https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-216400) *przeciwko Polsce* [GC] z dnia 15 marca 2022 r., § 284: *"Trybunał przyjmuje również do wiadomości fakt, że liczne organy Rady Europy i inne organy międzynarodowe konsekwentnie popierają pogląd, że sędziowscy członkowie KRS byli uprawnieni do sprawowania pełnej kadencji: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy; Komisarz Praw Człowieka Rady Europy; Komisja Wenecka; CCJE; GRECO; OBWE/ODIHR; Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników; oraz Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską (...)".*  [↑](#footnote-ref-33)
34. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2013)007,](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)007) Gruzja – Opinia w sprawie projektu zmian w ustawie organicznej o sądach powszechnych Gruzji, § 71. [↑](#footnote-ref-34)
35. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2021)051,](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)051-e) Kosowo – Opinia w sprawie projektu zmian w ustawie o Radzie Prokuratorów Kosowa, pkt 60, z dalszymi odniesieniami. [↑](#footnote-ref-35)
36. Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii [GC], sygn.* [*26374/18,*](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2226374/18%22]}) § 240 z dnia 1 grudnia 2020 r. [↑](#footnote-ref-36)
37. Komisja Wenecka stwierdziła wcześniej, że w przypadkach, w których nowy sposób powoływania ogranicza upolitycznienie, wymiana wszystkich członków może być uzasadniona: Komisja Wenecka, Wspólna opinia w sprawie zmienionego projektu przepisów dotyczących zmiany i uzupełnienia konstytucji w odniesieniu do Najwyższej Rady Sądownictwa w Republice Mołdawii, CDL-AD(2020)007, § 39; *a contrario*, zob. Komisja Wenecka, Pilna opinia w sprawie zmienionego projektu zmian w ustawie o prokuraturze Czarnogóry, [CDL-AD(2021)030,](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)030) §§ 47–48. [↑](#footnote-ref-37)
38. ETPC, odnosząc się do uchylenia przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia Sądu Najwyższego o oczywistym naruszeniu prawa krajowego i międzynarodowego ze względu na wadliwą procedurę powoływania sędziów z udziałem KRS, orzekł, że *"pomijając oczywisty brak kompleksowej, wyważonej i obiektywnej analizy okoliczności przedstawionych mu w kategoriach konwencyjnych, Trybunał stwierdza, że ocenę Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za arbitralną i jako taka nie może mieć żadnego znaczenia dla wniosku Trybunału co do tego, czy doszło do oczywistego naruszenia, obiektywnie i rzeczywiście możliwego do zidentyfikowania jako takiego, prawa krajowego związanego z procedurą powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej".* wyrok ETPC w *sprawie Reczkowicz*, § 262. [↑](#footnote-ref-38)
39. Pkt 266–268. Zobacz także *Loquifer przeciwko Belgii*, skargi nr 79089/13, 13805/14 i 54534/14, wyrok z dnia 20.7.2021 r. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ustawa reformująca z 2024 r. nie stwierdza wprost, że dostęp do sądów jest wykluczony, ale jest to dorozumiane w *przypadku zwolnienia* ex lege. [↑](#footnote-ref-40)
41. Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, sygn. [25240/20,](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229606) § 74 z dnia 21 listopada 2023 r. [↑](#footnote-ref-41)
42. Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, sygn. [25240/20,](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229606) § 84 z dnia 21 listopada 2023 r. [↑](#footnote-ref-42)
43. Komisja Wenecka, [CDL-AD(2020)017,](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)017) Polska – pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie zmian w ustawie – Prawo o sądach powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustawach, § 18. [↑](#footnote-ref-43)
44. CCJE, [opinia 2021(24),](https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604) Ewolucja rad sądownictwa i ich rola w niezależnych i bezstronnych systemach sądownictwa, § 10. [↑](#footnote-ref-44)