

# Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

Dyrektor

Warszawa, 25 stycznia 2023 r.

Pan Krzysztof Kwiatkowski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP, Warszawa

Szanowny Panie Kwiatkowski,

pragnę podziękować Panu za pismo z dnia 18 stycznia 2023 r., w którym zwrócił się Pan do ODIHR z prośbą o sporządzenie pilnej analizy prawnej projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw („projekt ustawy”).

Mam przyjemność przekazać Panu angielską wersję Pilnej przejściowej opinii ODIHR w sprawie projektu ustawy. W ciągu kilku dni otrzyma Pan również tłumaczenie na język polski. Z uwagi na sygnalizowaną potrzebę pilnego sporządzenia, taka opinia nie zawiera szczegółowej analizy wszystkich przepisów proponowanych zmian, ale przede wszystkim skupia się na ich zgodności z międzynarodowymi standardami w zakresie praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi wymiaru ludzkiego, zwłaszcza w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej.

Dziękuję również za pismo otrzymane dnia 24 stycznia, z zaproszeniem dla ODIHR do udziału we wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, które odbędzie się w poniedziałek 30 stycznia o godzinie 11.00. Pragnę potwierdzić, że pan Konstantine Vardzelashvili, Dyrektor Działu Demokratyzacji ODIHR (konstantine.vardzelashvili@odihr.pl) oraz pani Anne-Lise Chatelain, p.o. Dyrektora Działu Wsparcia Legislacyjnego ODIHR (anne-lise.chatelain@odihr.pl) będą osobiście uczestniczyć w spotkaniu w imieniu ODIHR i mogą przy tej okazji przeprowadzić krótką prezentację dotyczącą Pilnej przejściowej opinii ODIHR oraz kluczowych zaleceń.

Mam nadzieję, że wiedza ekspercka ODIHR w obszarze pomocy w zakresie stanowienia prawa będzie przydatnym wkładem w trwające dyskusje na temat reformy sądownictwa w Polsce i liczę na naszą dalszą i owocną współpracę.

Z



Matteo Mecacci  
pозdrowieniami

Zał. *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (na dzień 16 stycznia 2023 r.) - wersja w języku angielskim*

D.W: J.E. Ambasador Adam Hałaciński, Stały Przedstawiciel RP przy OBWE

# PILNA PRZEJŚCIOWA OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (NA DZIEŃ 16 STYCZNIA 2023 R.)

*(z zastrzeżeniem  
ostatecznych zmian  
redakcyjnych)*

---

**(RZECZPOSPOLITA POLSKA)**

---

Niniejsza Pilna przejściowa opinia powstała dzięki pracy **dr Marty Achler** z Centrum Współpracy Sądowej Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego; **pana Yves'a Doutriaux**, członka francuskiej Rady Stanu; **pani Tamary Otiashvili**, Starszego Eksperta Prawnego w Dziedzinie Praw Człowieka i Rządów Demokratycznych; oraz **profesora Andrasa Sajo** z Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego oraz byłego sędziego i wiceprezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie na język angielski projektu ustawy na zlecenie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR).

---



---

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warszawa  
Tel.: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

## STRESZCZENIE I KLUCZOWE ZALECENIA

Na wstępie ODIHR pragnie podkreślić, że o ile każde państwo ma prawo do reformowania swojego systemu sądowniczego, reformy takie powinny zawsze być zgodne z wymogami konstytucyjnymi danego państwa, przestrzegać zasad praworządności, być zgodne z prawem międzynarodowym i standardami praw człowieka, a także zobowiązaniami OBWE. Takie reformy muszą mieć za podstawę kompleksową analizę istniejącego systemu sądownictwa, ocenę skutków proponowanych opcji legislacyjnych oraz strategicznych i powinny im towarzyszyć integracyjne i wnikliwe konsultacje społeczne, w tym z przedstawicielami sądownictwa, na wszystkich etapach procesu tworzenia prawa.

Niniejsza Pilna przejściowa opinia opiera się na pięciu przeglądach prawnych ODIHR opublikowanych w latach 2017-2020 i powinna być interpretowana wraz z nimi.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu przekazanym Senatowi przez Sejm dnia 16 stycznia 2023 r. (dalej „projekt ustawy”) został opracowany zasadniczo w celu wypełnienia obowiązków wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (dalej „decyzja wykonawcza Rady UE”), co zostało podkreślone w uzasadnieniu do projektu ustawy. Faktycznie stanowi też częściową odpowiedź na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące dyscypliny sędziowskiej w Polsce.

### *Organ dyscyplinarny*

Projekt ustawy przenosi uprawnienia do orzekania w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, sądów wojskowych i sądów powszechnych z nowo utworzonej Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Wspomniana Izba Odpowiedzialności Zawodowej została utworzona celem zastąpienia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, której niezawisłość została zakwestionowana w następstwie orzecznictwa sądów międzynarodowych.

Nadal nie jest jednak jasne, w jaki sposób projekt ustawy miałby rozwiązać nieodłączne braki systemu lub w pełni odpowiedzieć na ustalenia sądów międzynarodowych, nie odnosząc się do kwestii związanych z niezawisłością i bezstronnością odpowiednich sądów oraz Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), a także wewnętrznych braków w procedurach powoływania sędziów. Sam NSA również może nie być wolny od zarzutów dotyczących jego niezawisłości i bezstronności, ponieważ w znacznym stopniu składa się z sędziów mianowanych przez zreformowaną KRS.

ODIHR odnotowuje również doniesienia związane z obawami o zgodność proponowanych przepisów z Konstytucją RP. O ile ocena konstytucyjności przepisów należy do właściwych organów szczebla krajowego, o tyle niezwykle istotne jest właściwe ustosunkowanie się do tych obaw w trakcie procesu legislacyjnego.

### *Podstawy dyscyplinarne*

W projekcie ustawy podjęto próbę ściślejszego ograniczenia stosowania nowych przesłanek dyscyplinarnych wprowadzonych w 2020 r. poprzez wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzeczeń lub gdy w ramach orzekania sędzia ocenia, czy mogło dojść do naruszenia prawa w trakcie procedury powołania sędziowskiego (tj. kryterium „ustanowienia na podstawie ustawy”). Jest to uzupełnienie zmian z czerwca 2022 r., w których doprecyzowano, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie będzie miała zastosowania, gdy sędzia składa wniosek o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego do TSUE, bada, czy

sędzia/sąd spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności, lub stwierdza, że wyrok sądu z udziałem danego (nowo powołanego) sędziego jest wadliwy. Choć są to działania podjęte we właściwym kierunku, projekt ustawy nie uchyła całkowicie problematycznych podstaw dyscyplinarnych wprowadzonych w 2020 r., jak ocenił ODIHR w Pilnej przejściowej opinii ze stycznia 2020 r.

Ponadto rozgraniczenie pomiędzy tym, co może stanowić naruszenie dyscyplinarne, a tym, co jest objęte wyłączeniem odpowiedzialności, może nie być tak jednoznaczne. Oznacza to, że o ile wyłączenia dyscyplinarne jednoznacznie pozwalają sędziom na wykonywanie ich zasadniczych funkcji sądowniczych, szerokie i ogólnikowe podstawy dyscyplinarne nie zostały jednocześnie uchylone. Co za tym idzie, takie podstawy mogą być nadal wykorzystywane do nakładania kar dyscyplinarnych na sędziów pełniących swoje funkcje lub podejmujących działania zgodne z prawem, a tym samym wpływać na ich niezawisłość.

ODIHR uważa również za konieczne przytoczenie niektórych ze swoich kluczowych zaleceń przedstawionych wcześniej w odniesieniu do dyscypliny sędziowskiej, w tym między innymi:

- zapewnienia, że postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów leży w zakresie kompetencji niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie ustawy; [par. 15]; oraz
- uchylenie zbyt szerokich i ogólnikowych podstaw dyscyplinarnych dla sędziów wprowadzonych w 2020 roku (skorygowanych w czerwcu 2022 roku), ponieważ podlegają one potencjalnie arbitralnemu stosowaniu, zwłaszcza te odnoszące się do „działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego lub ważność powołania sędziego lub legalność organu konstytucyjnego”, a także przepisów, które mogą nadmiernie ograniczać swobodę wypowiedzi sędziów. [zob. par. 25]

#### *Status sędziów zawieszonych w czynnościach lub objętych postępowaniem dyscyplinarnym*

Zmiany z czerwca 2022 r. wprowadziły mechanizm przywracania do pracy zawieszonych sędziów na zasadach indywidualnych, a także możliwość złożenia przez sędziów, wobec których wydano prawomocne orzeczenie dyscyplinarne lub którym uchylono immunitet, wniosku o wznowienie postępowania w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie zmian. Nie oznaczają one automatycznego przywrócenia do pracy sędziów, którzy zostali zawieszani w czynnościach lub objęci postępowaniem dyscyplinarnym w związku z bezprawnymi podstawami dyscyplinarnymi, które są lub będą objęte klauzulą wyłączenia odpowiedzialności. Nie przywracają też do pracy tych sędziów, wobec których kary dyscyplinarne były już zastosowane przez sądy regionalne wbrew wymogom niezawisłości i bezstronności sądu. Zgodnie z projektem zmian, sytuacja takich sędziów byłaby ponownie badana przez NSA z urzędu, jednakże w projekcie ustawy brakuje gwarancji, że takie zawieszenie lub działania dyscyplinarne będą we wspomnianych przypadkach automatycznie uchylane, wraz z przyznaniem odszkodowania za utracone wynagrodzenie.

#### *Ocena niezawisłości, bezstronności i „ustanowienia na podstawie ustawy” sądu/sędziego*

Projekt ustawy wydaje się poszerzać zakres oceny wprowadzonej przez zmiany z czerwca 2022 r., gdzie strona postępowania sądowego może złożyć wniosek o dokonanie oceny niezawisłości i bezstronności sędziego rozpoznającego sprawę. Ocena taka, której zgodnie z projektem ustawy miałyby dokonywać NSA, a nie jak dotychczas Sąd Najwyższy, teraz obejmowałaby także badanie, czy spełniony jest wymóg „ustanowienia na podstawie ustawy”, czyli czy mogło dojść do poważnych nieprawidłowości w trakcie procedury powoływania sędziego, a ponadto stwarza możliwość podniesienia tej kwestii przez skład sędziowski z urzędu. Projekt ustawy znosi również wymóg udowodnienia, że okoliczność

związana z powołaniem (lub postępowanie sędziego po powołaniu) może mieć wpływ na postępowanie lub jego wynik. O ile wydaje się, że do pewnego stopnia rozwiązuje to niektóre niedociągnięcia przepisów po zmianach z czerwca 2022 r., o tyle nadal brak jest jasności w odniesieniu do kryteriów kierujących oceną niezawisłości, bezstronności i „ustanowienia na podstawie ustawy” danego sądu. Ścisły 7-dniowy termin na złożenie wniosku od dnia powiadomienia o składzie sędziowskim pozostaje wymogiem potencjalnie utrudniającym skuteczne stosowanie tego mechanizmu w praktyce.

Ponadto grozi również powstaniem wąskiego gardła dla wymiaru sprawiedliwości, ponieważ bezstronność i niezawisłość sędziego (lub zespołów złożonych w całości lub częściowo z sędziów) powołanego przez zreformowaną KRS może być wielokrotnie kwestionowana skutkując nowymi sporami sądowymi grożącymi paraliżem NSA, pomimo dwutygodniowego terminu przewidzianego na wydanie przez niego decyzji.

#### *Inne nieuwzględnione zasadnicze uchybienia systemowe podważające niezawisłość sędziowską*

Pomimo uwzględnienia szeregu kwestii, projekt ustawy nie uwzględnia innych zasadniczych uchybień systemowych podważających niezawisłość sędziowską, na które zwracały już uwagę sądy regionalne, inne instytucje międzynarodowe, jak również poprzednie opinie ODIHR. Uchybienia te dotyczą w szczególności braku niezawisłości KRS, nadmiernej dominacji władzy wykonawczej nad wymiarem sprawiedliwości i sądownictwem, wadliwego postępowania dyscyplinarnego oraz zbyt szerokich i ogólnikowych podstaw dyscyplinarnych, które stwarzają możliwość arbitralnej interpretacji i nadużyć. Tym samym ODIHR przywołuje kluczowe, przedstawione w przeszłości, zalecenia, które są również zgodne z orzecznictwem TSUE i ETPC, w tym między innymi:

- powrotu do systemu, w którym sędziowie będący członkami KRS są wybierani bezpośrednio przez środowisko sędziowskie, gwarantując, że większość członków rady sądowniczej to sędziowie wybrani przez innych sędziów, zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami; [zob. par. 36] oraz
- ponownego całościowego rozważenia zbyt dużej roli władzy wykonawczej w wymiarze sprawiedliwości, w tym w zakresie powoływania prezesów sądów i wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów poprzez funkcjonariuszy dyscyplinarnych powoływanych przez władzę wykonawczą. [par. 37]

#### *Wnioski*

Projekt ustawy wprowadza wprawdzie mechanizmy mające na celu rozwiązanie niektórych istniejących problemów w wymiarze sprawiedliwości, jednak skuteczność i efektywność proponowanego rozwiązania, w jego obecnym kształcie, pozostaje wątpliwa. Nie oferuje on żadnych zabezpieczeń, które uniemożliwiłyby kwestionowanie orzeczeń dyscyplinarnych NSA wydawanych przez składy orzekające złożone z sędziów powołanych przez zreformowaną KRS w taki sam sposób jak izby Sądu Najwyższego. Co ważniejsze, proponowane zmiany nie odnoszą się do pierwotnych przyczyn, pozostawiając bez zmian zasadnicze systemowe uchybienia w przepisach podważające niezawisłość sądownictwa i poszczególnych sędziów, zgodnie z ustaleniami TSUE i ETPC.

W ramach mandatu polegającego na wspieraniu państw należących do OBWE we wdrażaniu zobowiązań OBWE dotyczących wymiaru ludzkiego, OBWE/ODIHR dokonuje, na wniosek, przeglądu projektów i istniejących przepisów w celu oceny ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE, a także przedstawia konkretne zalecenia dotyczące poprawy.

## SPIS TREŚCI

<b>I. WPROWADZENIE .....</b>	<b>6</b>
<b>II. ZAKRES PILNEJ PRZEJŚCIOWEJ OPINII.....</b>	<b>6</b>
<b>III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA .....</b>	<b>7</b>
1. Kontekst .....	7
2. Postępowanie dyscyplinarne .....	8
2.1. Niezawisłość i kompetencje organu dyscyplinarnego .....	9
2.2. Podstawy dyscyplinarne .....	10
2.3. Przywrócenie do pracy sędziów zawieszonych, objętych postępowaniem dyscyplinarnym lub pozbawionych urzędu .....	12
3. Ocena wymogów niezawisłości, bezstronności i „ustanowienia na podstawie ustawy” .....	12
4. Inne nieuwzględnione zasadnicze uchybienia systemowe podważające niezawisłość sędziowską .....	14
4.1. Tryb powoływania sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa a uchybienia systemowe w procedurze powoływania sędziów .....	14
4.2. Wpływ władzy wykonawczej na postępowanie dyscyplinarne .....	15
5. Procedura przyjęcia projektu ustawy .....	15
<b>ZAŁĄCZNIK: Projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu przekazanym Senatowi przez Sejm dnia 16 stycznia 2023 r.</b>	

## I. WPROWADZENIE

1. *W piśmie otrzymanym dnia 20 stycznia 2023 r. przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP zwrócił się do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) o pilną analizę prawną projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przekazanego Senatowi przez Sejm dnia 16 stycznia 2023 r. (dalej „projekt ustawy/ustawa”)<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 121 Konstytucji RP Senat ma 30 dni na rozpatrzenie projektu ustawy i jego przyjęcie bez zmian albo odesłanie do Sejmu z uchwalonymi poprawkami lub odrzucenie w całości.*
2. *Z uwagi na sygnalizowaną pilną potrzebę opublikowania tej opinii, ODIHR podjęło decyzję o sporządzeniu Pilnej przejściowej opinii<sup>2</sup>, która nie zawiera szczegółowej analizy wszystkich przepisów projektu ustawy, ale skupia się przede wszystkim na najbardziej problematycznych kwestiach związanych z jego zgodnością z międzynarodowymi standardami w zakresie praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi wymiaru ludzkiego, zwłaszcza w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej.*
3. *Niniejsza Pilna przejściowa opinia powinna być interpretowana wraz z poprzednimi przeglądami prawnymi dotyczącymi niezawisłości sądownictwa w Polsce, które zostały opublikowane przez ODIHR w latach 2017-2020<sup>3</sup> w zakresie, w jakim nie odniesiono się do głównych ustaleń i zaleceń w nich zawartych.*
4. *Niniejsza Pilna przejściowa opinia została przygotowana w odpowiedzi na powyższy wniosek. ODIHR przeprowadziło tę analizę w ramach ogólnego mandatu polegającego na wspieraniu państw należących do OBWE we wdrażaniu ich zobowiązań związanych z OBWE dotyczących wymiaru ludzkiego.*

## II. ZAKRES PILNEJ PRZEJŚCIOWEJ OPINII

5. *Zakres niniejszej Pilnej przejściowej opinii obejmuje jedynie projekt ustawy przedłożony do oceny i ze względu na jej pilny charakter skupia się przede wszystkim na najbardziej palących kwestiach dotyczących niezawisłości sądownictwa w Polsce. Ze względu na to ograniczenie nie stanowi ona pełnego i kompleksowego przeglądu każdego przepisu projektu ustawy, ani też całości ram prawnych i instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie sądownictwa w Polsce. Chociaż Pilna przejściowa opinia uwzględnia istniejące ramy prawne i konstytucyjne, nie ma ona na celu oceny konstytucyjności projektu ustawy, która jest kwestią wykraczającą poza zakres niniejszego przeglądu prawnego i która powinna zostać rozstrzygnięta przez właściwe instytucje krajowe.*
6. *W Pilnej przejściowej opinii poruszono kluczowe kwestie i wskazano obszary wzbudzające wątpliwości. Przedstawiona analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, jak również na odpowiednich zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego.*

---

1 Dostęp: <<https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1464.html>>.

2 Po opublikowaniu Pilnej przejściowej opinii ODIHR może zdecydować o przeprowadzeniu dodatkowych analiz, konsultacji lub zaangażowaniu ekspertów. Jeżeli na tej podstawie ODIHR uzna, że należy wprowadzić istotne zmiany do niniejszej analizy prawnej, wówczas ODIHR wyda Opinię końcową.

3 *Pilna przejściowa opinia w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (na dzień 20 grudnia 2019 r.)*, ODIHR, 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim; *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (na dzień 26 września 2017 r.)*, ODIHR, 13 listopada 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim; *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)*, 30 sierpnia 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim; oraz *Opinia końcowa OBWE/ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)*, 5 maja 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim.

W stosownych przypadkach Pilna przejściowa opinia podkreśla również dobre praktyki stosowane w tej dziedzinie przez inne państwa należące do OBWE. Jednocześnie ODIHR chciałoby przestrzec przed powielaniem przykładów z danego państwa bez uwzględnienia szerszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, jak również krajowego kontekstu prawnego i społecznego oraz kultury politycznej.

7. Niniejsza Pilna przejściowa opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie projektu ustawy na język angielski, które zostało dołączone do niniejszego dokumentu jako załącznik. Mogą pojawić się błędy w tłumaczeniu. Pilna przejściowa opinia jest również dostępna w języku polskim. W przypadku rozbieżności wersja angielska jest rozstrzygająca.
8. W związku z powyższym treść niniejszej Pilnej przejściowej opinii nie wyklucza sformułowania wszelkich przyszłych ustnych komentarzy lub analiz pisemnych i zaleceń dotyczących projektu ustawy lub innych powiązanych przepisów regulujących sądownictwo w Polsce, które ODIHR może sporządzić w przyszłości.

### III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

9. Szczegółowy przegląd odpowiednich standardów międzynarodowych i zobowiązań OBWE (a także krajowych ram prawnych) dotyczących niezawisłości sądownictwa i dyscypliny sędziowskiej można znaleźć w Opinii ODIHR z 2020 roku, w szczególności w rozdziałach IV.1 i IV.2.<sup>4</sup>

#### 1. KONTEKST

10. Dnia 13 stycznia 2023 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw został uchwalony w trzecim czytaniu przez Sejm, izbę niższą Parlamentu RP i obecnie oczekuje na rozpatrzenie przez Senat, izbę wyższą<sup>5</sup>. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, zmiany te zostały zainicjowane w celu pełnego wypełnienia zobowiązań Polski wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (dalej „decyzja wykonawcza Rady”)<sup>6</sup>.
11. W czerwcu 2022 r., w wyniku zmian uchwalonych w tym samym celu<sup>7</sup>, Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego została rozwiązana i zastąpiona Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Ponadto, choć nie usunięto podstaw dyscyplinarnych wprowadzonych w 2020 r., projektodawcy wprowadzili nowe przepisy wyłączające odpowiedzialność dyscyplinarną, gdy sędzia bada, czy sędzia/sąd spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności, składa wnioski o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) lub stwierdza, że wyrok sądu z udziałem danego (nowo powołanego) sędziego jest wadliwy.

---

4 Zob. *Pilna przejściowa opinia w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (na dzień 20 grudnia 2019 r.)*, ODIHR, 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, rozdziały IV.1 i IV.2;

5 Projekt ustawy zawiera zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym, ustawie o organizacji sądów wojskowych, ustawie o organizacji sądów powszechnych oraz ustawie o organizacji sądów administracyjnych.

6 Zob. decyzja wykonawcza Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększenia odporności Polski wraz z [załącznikiem](#), wskazująca wśród kluczowych kamieni milowych, że sprawy dyscyplinarne są rozpatrywane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie ustawy, którym nie jest Izba Dyscyplinarna; konieczność doprecyzowania zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i określenia, że treść orzeczeń sądowych nie jest kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne, a w szerszym ujęciu wzmocnienie gwarancji procesowych i uprawnień stron w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów; zapewnienie sędziom, których dotyczą orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, między innymi, dostępu do postępowania odwoławczego w ich sprawach przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie ustawy.

7 Zob. Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. (Dziennik Ustaw z 2022 r., poz. 1259).



Ponadto uchylono kary dyscyplinarne wobec szeregu sędziów.

12. Jak podkreślono w uzasadnieniu, projekt ustawy ma na celu usunięcie ewentualnych wątpliwości dotyczących stosowania przepisów wprowadzonych w czerwcu 2022 r., tym samym zmierzając do uzyskania pełnej zgodności z ww. zobowiązaniami określonymi przez UE. Nie eliminuje on jednak podstawowych systemowych braków instytucji sądowych wskazanych w wyrokach TSUE<sup>8</sup> i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)<sup>9</sup>, a także we wcześniejszych opiniach ODIHR. Obejmuje to między innymi brak instytucjonalnej niezawisłości i bezstronności zreformowanej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)<sup>10</sup>, a w konsekwencji systemowe braki w procedurze nominacji sędziowskich, wadliwy system dyscypliny sędziowskiej, w tym ogólnikowe i zbyt szerokie podstawy dyscyplinarne<sup>11</sup>, brak niezawisłości niektórych izb Sądu Najwyższego<sup>12</sup> oraz orzecznictwo i skład Trybunału Konstytucyjnego<sup>13</sup>.

## 2. POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE

13. Proponowane zmiany w Ustawie o Sądzie Najwyższym zdejmują kompetencję do rozstrzygania spraw dyscyplinarnych wobec sędziów Sądu Najwyższego z Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, która została powołana dopiero w 2022 r. w ramach wcześniejszych starań o wypełnienie ww. zobowiązań określonych przez UE. Kompetencja ta zostaje przeniesiona z Sądu Najwyższego do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) (art. 29 § 8 Ustawy o SN).
14. Podobnie, zgodnie z projektowanym art. 39a § 1a Prawa o ustroju sądów wojskowych, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymierzania kar (trzyosobowy skład sędziowski w obu instancjach), a także w kwestiach dotyczących immunitetu sędziowskiego (jeden sędzia w pierwszej instancji i trzyosobowy skład sędziowski w drugiej instancji).

---

8 W tym w szczególności, ale nie wyłącznie: 8 kwietnia 2020 r., środki przejściowe TSUE zobowiązujące Polskę do natychmiastowego zawieszenia przepisów krajowych dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów; 14 lipca 2021 r. postanowienie przejściowe wiceprezesa TSUE C-204/21 R, stwierdzające, że Polska musi natychmiast zawiesić stosowanie przepisów krajowych dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i niektórych podstaw dyscyplinarnych; 15 lipca 2021 r., wyrok w sprawie C-791/19 - Komisja przeciwko Polsce, par. 137-148, stwierdzający niezgodność systemu dyscyplinarnego sędziów z prawem UE; 27 października 2021 r., postanowienie wiceprezesa TSUE nakładające na Polskę obowiązek zapłaty Komisji Europejskiej kary dziennej w wysokości 1 mln euro za niezawieszenie stosowania przepisów prawa krajowego dotyczących w szczególności obszarów kompetencji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zgodnie z postanowieniem przejściowym z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21 R (Komisja przeciwko Polsce).

9 Na przykład Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19, 22 lipca 2021 r.), stwierdził, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która rozpatrywała sprawę skarżącego, nie była „sądem ustanowionym na podstawie ustawy”; *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skargi nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.) dotyczące Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. ECtHR, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r.), dotycząca Izby Cywilnej Sądu Najwyższego; *Gręda przeciwko Polsce* [GC] (skarga nr 43572/18, 15 marca 2022 r.) dotycząca braku kontroli sądowej przedwczesnego zakończenia ex lege, po reformie legislacyjnej, mandatu urzędującego sędziego jako członka Krajowej Rady Sądownictwa; *Advance Pharma SP. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 1469/20, 3 lutego 2022 r.), w sprawie systemowych uchybień w procedurze powoływania sędziów; *Żurek przeciwko Polsce* (skarga nr 39650/18, 6 czerwca 2022 r.), w sprawie nieuzasadnionych ograniczeń swobody wypowiedzi; *Juszczyszyn przeciwko Polsce* (skarga nr 35599/20, 6 października 2022 r.), w sprawie poważnych nieprawidłowości w powoływaniu sędziów do Izby Dyscyplinarnej, która zawiesiła sędziego w obowiązkach za weryfikację niezawisłości innego sędziego powołanego z rekomendacji zreformowanej KRS, między innymi.

10 Na potrzeby niniejszej Pilnej przejściowej opinii termin „zreformowana Krajowa Rada Sądownictwa” (KRS) jest używany w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa utworzonej w składzie i w trybie przewidzianym w Ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw z 2018 r. poz. 3), zgodnie z którą 15 sędziów członków KRS nie jest już bezpośrednio powoływanych przez władzę sądowniczą, lecz wybieranych przez parlament.

11 Zob. *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (na dzień 20 grudnia 2019 r.)*, ODIHR, 14 stycznia 2020 r., kluczowe zalecenie F.

12 W szczególności Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, Izba Cywilna oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zob. *op. cit.* przypis **Błąd! Niezdefiniowany odnośnik.**)

13 Zob. ETPC, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r.) stwierdzająca naruszenie art. 6 § 1 EKPC w świetle poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego zasiadającego w składzie rozpoznającym skargę konstytucyjną skarżącej spółki.

Zmiany proponowane w Prawie o ustroju sądów powszechnych podobnie przenoszą sprawy dyscyplinarne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który orzeka w trzyosobowym składzie sędziowskim w pierwszej i drugiej instancji (z wyjątkiem spraw rozpatrywanych na podstawie art. 37 § 5 i art. 75 § 2 pkt 3 tejże ustawy).

Naczelny Sąd Administracyjny zachowuje również kompetencję w sprawach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów sądów administracyjnych (dotychczasowy art. 48 Prawa o ustroju sądów administracyjnych).

## 2.1. Niezawisłość i kompetencje organu dyscyplinarnego

15. Przekazanie uprawnień do podejmowania czynności dyscyplinarnych wobec sędziów Sądu Najwyższego, sądów wojskowych i sądów powszechnych nowemu organowi jest skutecznym działaniem wobec orzeczeń TSUE i ETPC dotyczących dyscypliny sądowej w Polsce tylko wtedy, gdy organ ten sam jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na podstawie ustawy<sup>14</sup>.
16. W szczególności dla oceny wymogu niezawisłości istotny jest skład organu, który powołuje sędziów NSA<sup>15</sup>. W danych okolicznościach skład NSA jest ustalany przez KRS. ETPC w wielu sprawach wyraźnie orzekł, że KRS jest „*pod nadmiernym wpływem władzy ustawodawczej i wykonawczej*” i jest organem „*wadliwym*”<sup>16</sup>. TSUE w wyroku z 15 lipca 2021 r. jednoznacznie stwierdził, że KRS jest organem, „*którego niezawisłość wobec władz politycznych jest wątpliwa*”<sup>17</sup>. Jak stwierdzono w *Opinii końcowej ODIHR z 2017 r. w sprawie projektu zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa*<sup>18</sup>, nowy tryb powoływania sędziów członków KRS, zgodnie z którym to władza ustawodawcza, a nie sądowicza, powoływałaby piętnastu przedstawicieli sędziów do rady sądownictwa, niesie ze sobą ryzyko wywierania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą decydującego wpływu na procedury powoływania sędziów.
17. Ponieważ około 30% sędziów NSA zostało powołanych przez zreformowaną KRS, jest bardzo prawdopodobne, że niektórzy z nich mogą rozpatrywać sprawy dotyczące dyscypliny sędziowskiej. Jest zatem prawdopodobne, że z powodu wadliwego trybu powoływania sędziów przez zreformowaną KRS, **niezawisłość i bezstronność sędziów nowego organu dyscyplinarnego może być również kwestionowana**, tak jak to miało miejsce w przypadku NSA.
18. Należy znaleźć alternatywne sposoby zapewnienia orzekania w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom przez niezależny i bezstronny sąd „ustanowiony na podstawie ustawy”. W projekcie ustawy można rozważyć wprowadzenie mechanizmu zapewniającego, że sprawy dyscyplinarne będą rozpatrywane przez sędziów, których niezawisłość nie może być kwestionowana na podstawie ich powołania przez zreformowaną KRS. Jedną z opcji osiągnięcia tego celu mogłoby być, przynajmniej przejściowo, wymaganie minimalnej liczby lat pełnienia funkcji sędziego NSA, np. dziesięciu lat<sup>19</sup>.

14 Zob. zasada 20. [United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary](#) [Podstawowe Zasady Narodów Zjednoczonych dotyczące Niezawisłości Sądownictwa], zatwierdzonych przez rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z 29 listopada 1985 r. i 40/146 z 13 grudnia 1985 r.

15 Zob. ETPC, *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 21722/11, par. 109-117 i 130; *Özpinar przeciwko Turcji*, skarga nr 20999/04, par. 78-79.

16 Zob. np. *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* oraz *Żurek przeciwko Polsce*.

17 Zob. wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., *Komisja przeciwko Polsce* (System dyscyplinarny dotyczący sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596). Zob. także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące KRS, w tym *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr [43447/19](#), wyrok z 22 lipca 2021 r.; *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr [49868/19](#) i [57511/19](#), wyrok z 8 listopada 2021 r.; *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr [1469/20](#), wyrok z 3 lutego 2022 r.

18 *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)*, 5 maja 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim.

Należy zauważyć, że w projekcie ustawy zaproponowano mechanizm oceny niezawisłości i bezstronności sędziego rozpatrującego sprawę. Mechanizm ten może być przypuszczalnie stosowany w odniesieniu do sędziego lub składu sędziowskiego NSA rozpatrującego sprawę dyscyplinarną. Jednakże organ dokonujący oceny rzekomego braku niezawisłości wspomnianego sędziego/składu sędziowskiego może sam napotykać podobne wyzwania, oprócz potencjalnych braków takiego mechanizmu oceny, opisanych szczegółowo w podrozdziale 3 poniżej.

19. ODIHR odnotowuje również dyskusje dotyczące obaw związanych z potencjalną niezgodnością proponowanych zmian z Konstytucją RP<sup>20</sup>. O ile ocena konstytucyjności przepisów należy do właściwych organów szczebla krajowego, o tyle niezwykle istotne jest właściwe ustosunkowanie się do tych obaw w trakcie procesu legislacyjnego. Ponadto, jak stwierdzono w poprzednich opiniach ODIHR, wszelkie reformy sądownictwa powinny zawsze być zgodne z wymogami konstytucyjnymi danego państwa, przestrzegać zasad praworządności, być zgodne z prawem międzynarodowym i standardami praw człowieka, a także zobowiązaniami OBWE. Dodatkowo muszą mieć za podstawę kompleksową analizę istniejącego systemu sądownictwa oraz ocenę skutków proponowanych opcji legislacyjnych oraz strategicznych i powinny im towarzyszyć integracyjne i wnikliwie konsultacje społeczne, w tym z przedstawicielami sądownictwa, na wszystkich etapach procesu tworzenia prawa (zob. również podrozdział 5 poniżej).

## 2.2. Podstawy dyscyplinarne

20. Zmiany z czerwca 2022 r. nie uchyliły wprawdzie nowych podstaw dyscyplinarnych wprowadzonych w 2020 r., ale wprowadzają nowe przepisy określające, co następuje:
- dopuszczalna jest ocena spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz postępowania po powołaniu, na wniosek strony postępowania, jeżeli ze względu na okoliczności i charakter sprawy mogłoby to mieć wpływ na postępowanie lub wynik sprawy (zob. podrozdział 3 poniżej)<sup>21</sup>;
  - poniższe nie stanowiłyby przewinienia dyscyplinarnego: (1) ustalenie, że orzeczenie wydane z udziałem danego sędziego jest wadliwe pod względem wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej albo ustalania stanu faktycznego lub oceny dowodów; (2) fakt wystąpienia do TSUE z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 TUE; oraz (3)

---

19 Alternatywny tryb mógłby również polegać na, jak ma to miejsce w niektórych innych państwach, utworzeniu organu dyscyplinarnego, którego sędziowie byłiby wybierani przez innych sędziów bez jakiegokolwiek ingerencji władz politycznych lub hierarchii sądowniczej z wykorzystaniem metod gwarantujących najszerszą reprezentację środowiska sędziowskiego; zob. np. Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion n°24(2021) on the Evolution of the Councils for the Judiciary and their Role in Independent and Impartial Judicial Systems [Konsultacyjna Rada Sędziów Europejskich (CCJE), Opinia nr 24(2021) w sprawie ewolucji rad sądowniczych i ich roli w niezależnych i bezstronnych systemach sądowniczych] [CCJE\(2021\)11](#). Zob. również [OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia \(2010\)](#) [Zalecenia kijowskie OBWE/ODIHR w sprawie niezawisłości sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej (2010)], par. 9 oraz 26. W tym przypadku decyzja takiego organu dyscyplinarnego powinna pozostawać zaskarżalna w drodze odwołania przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym na podstawie ustawy; ETPC jednoznacznie uznał, że prawo do rzetelnego procesu, w tym prawo do odwołania, ma zastosowanie do sporów dotyczących usunięcia sędziego z urzędu; zob. ETPC, *Olujić przeciwko Chorwacji*, skarga nr [22330/055](#), luty 2009 r., par. 31-44; zob. także *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, decyzja z 27 maja 2014 r., par. 77.

20 Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1464.html>.

21 Nowy art. 29 § 5 Ustawy o Sądzie Najwyższym; nowy art. 23a § 4 Prawa o ustroju sądów wojskowych; nowy art. 42a § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych; nowy art. 5a § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

ocena zgodności z wymogami niezawisłości lub bezstronności w ww. sprawie<sup>22</sup>.

21. Choć są to działania podjęte we właściwym kierunku, z uwagi na to, że interpretacja prawa, ocena faktów lub rozważanie dowodów dokonywane przez sędziów w celu rozstrzygnięcia sprawy nie powinny skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną, z wyjątkiem przypadków złej woli lub rażącego zaniedbania<sup>23</sup>. Projekt ustawy zachowuje jednak problematyczne przesłanki dyscyplinarne wprowadzone w 2020 r., które ODIHR w swojej opinii z 2020 r. uznał za ogólnikowe, nieprecyzyjne i szeroko zdefiniowane<sup>24</sup>. Ponadto rozgraniczenie pomiędzy tym, co może stanowić naruszenie dyscyplinarne, a tym, co jest objęte wyłączeniem odpowiedzialności, może nie być tak jednoznaczne.
22. Oznacza to, że o ile wyłączenia dyscyplinarne jednoznacznie pozwalają sędziom na wykonywanie zasadniczych funkcji sądowych, o tyle szerokie i ogólnikowe podstawy dyscyplinarne pozostają i mogą być nadal wykorzystywane do nakładania kar dyscyplinarnych na sędziów pełniących swoje funkcje lub podejmujących działania zgodne z prawem. Sama perspektywa konieczności stawienia się przed organem, którego niezawisłość nie jest zagwarantowana ma „zniechęcający efekt” u sędziów i może wpływać na ich własną niezawisłość.
23. Ponadto ostatecznie mogą wpływać na niezawisłą i bezstronną interpretację prawa przez sędziów, ocenę faktów i rozważania dowodów, ich swobodę wypowiedzi, zwłaszcza w kwestiach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, reformy sądownictwa lub innych kwestii związanych z podziałem władzy i praworządnością w Polsce<sup>25</sup>. Mogą być również nadużywane do wywierania nadmiernej presji na sędziów przy orzekaniu w sprawach i w ten sposób ostatecznie podważać ich niezawisłość i bezstronność<sup>26</sup>.
24. Projekt ustawy nie uchylił również przesłanki z art. 72 § 1 pkt 1a Ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 107 § 1 pkt 1a Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 37 § 2 pkt 1a Prawa o ustroju sądów wojskowych kwalifikującej odmowę sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako podstawę dyscyplinarną. W konsekwencji sędziowie muszą nadal orzekać z sędziami wyznaczonymi przez zreformowaną KRS, pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej za odmowę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przepis ten może zatem wpływać także na indywidualną niezawisłość sędziów i powinien zostać ponownie rozważony.
25. W świetle powyższego, **ODIHR podtrzymuje zalecenia z opublikowanej w styczniu 2020 r. Pilnej przejściowej opinii dotyczące usunięcia zbyt szerokich i ogólnikowych podstaw dyscyplinarnych dla sędziów wprowadzonych w 2020 r.**, w szczególności tych dotyczących „działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub konstytucyjny mandat organu”, a także przepisy, które mogą nadmiernie ograniczać swobodę wypowiedzi sędziów (zob. rozdz. 6.1 Pilnej przejściowej opinii ODIHR ze stycznia 2020 r.)<sup>27</sup>.

22 Nowy art. 72 § 6 Ustawy o Sądzie Najwyższym; nowy art. 37 § 4 Prawa o ustroju sądów wojskowych; nowy art. 107 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych; nowy art. 48 § 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

23 Zob. [postanowienie przejściowe TSUE C-204/21 R z dnia 14 lipca 2021 r.](#) dotyczące zawieszenia przepisów umożliwiających ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów w związku z badaniem zgodności z wymogami niezawisłości i bezstronności sądu. Zob. też np. Rada Europy, [zalecenie CM/Rec\(2010\)12](#) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność, par. 66, podkreślające, że interpretacja prawa, ocena faktów lub rozważanie dowodów dokonywane przez sędziów w celu rozstrzygnięcia sprawy nie powinny skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną, z wyjątkiem przypadków złej woli lub rażącego zaniedbania. Zob. również [ODIHR Opinion on the Law on the Selection, Performance Evaluation and Career of Judges of Moldova](#) [Opinia ODIHR w sprawie ustawy o wyborze, ocenie wyników i karierze sędziów Mołdawii], par. 25.

24 *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (na dzień 20 grudnia 2019 r.)*, ODIHR, 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, podrozdział 6.1;

25 *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (na dzień 20 grudnia 2019 r.)*, 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, par. 58.

26 Zob. [Opinia ODIHR z 2020 r.](#), par. 70.

### 2.3. Przywrócenie do pracy sędziów zawieszonych, objętych postępowaniem dyscyplinarnym lub pozbawionych urzędu

26. Zgodnie z art. 7 projektu ustawy, NSA będzie z urzędu badał wstrzymanie pełnienia funkcji sędziego, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne [orzekane przez Izbę Dyscyplinarną], lub wobec którego wydano uchwałę zezwalającą na „zawieszenie w pełnieniu obowiązków sędziego, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub wobec którego wydano uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej i obniżenie wynagrodzenia lub uposażenia na czas zawieszenia lub postępowania dyscyplinarnego”. Dla spraw wniesionych, a niezakończonych przed wejściem w życie projektu ustawy, terminy ulegają przedłużeniu, chyba że przedawnienie nastąpiło „przed upływem 12 miesięcy od dnia wejścia w życie” (art. 8 ust. 1 projektu ustawy). Oznacza to, że ponowne powołanie zawieszonych sędziów będzie rozpatrywane na zasadach indywidualnych przez sąd, którego niezawisłość i bezstronność może być potencjalnie kwestionowana (zob. podrozdział 2.1).
27. Zmiany przewidują również możliwość złożenia przez sędziów, wobec których wydano prawomocne orzeczenie dyscyplinarne lub którym uchylono immunitet, wniosku o wznowienie postępowania w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie zmian.
28. **Tym samym sędziowie, którzy zostali zwolnieni lub objęci postępowaniem dyscyplinarnym z przyczyn, które nie spełniają standardów międzynarodowych, a które obecnie w projekcie ustawy zostały jednoznacznie uznane za niestanowiące już czynów prowadzących do odpowiedzialności dyscyplinarnej (np. wniosek o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego), mogliby i powinni uzyskać automatyczną pełną rehabilitację ex lege.** Ponadto kary dyscyplinarne w stosunku do niektórych sędziów zostały już uznane przez sądy regionalne za orzeczone przez organ niespełniający wymogów niezawisłości i bezstronności sądu<sup>28</sup>. Sędziowie ci powinni również zostać bezzwłocznie i automatycznie przywróceniu do pracy, z odszkodowaniem za utracone wynagrodzenie.

### 3. OCENA WYMOGÓW NIEZAWISŁOŚCI, BEZSTRONNOŚCI I „USTANOWIENIA NA PODSTAWIE USTAWY”

29. W obowiązującym stanie prawnym, znowelizowanym w czerwcu 2022 r., strona postępowania może złożyć wniosek o dokonanie oceny niezawisłości i bezstronności sędziego rozpatrującego sprawę strony, wykazując, że okoliczność związana z powołaniem (lub postępowanie sędziego po powołaniu) może mieć wpływ na postępowanie lub jego wynik. Obecnie sąd lub sędziowie orzekający nie mogą dokonywać tej oceny z urzędu. Bez zmian pozostają terminy złożenia wniosku (w ciągu siedmiu dni od zawiadomienia osoby uprawnionej do złożenia wniosku o składzie orzekającym rozpatrującym sprawę) oraz konieczność zawiadomienia osoby uprawnionej do złożenia wniosku o składzie orzekającym i ewentualnych późniejszych zmianach.

---

27 Zob. *Pilna przejściowa opinia w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw (na dzień 20 grudnia 2019 r.)*, ODIHR, 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, rozdział 6.1;

28 Zob. np. ETPC, *Juszczyszyn przeciwko Polsce* (skarga nr 35599/20, 6 października 2022 r., par. 308-336, gdzie sankcje dyscyplinarne prowadzące do zawieszenia skarżącego w przeważającym stopniu miały na celu ukaranie i zniechęcenie go do weryfikacji legalności powołania sędziów z rekomendacji zreformowanej KRS. Zob. również [postanowienie przejściowe TSUE C-204/21 R z dnia 14 lipca 2021 r.](#) dotyczące zawieszenia przepisów umożliwiających ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów w związku z badaniem zgodności z wymogami niezawisłości i bezstronności sądu.

30. Projekt ustawy zmierza do poszerzenia zakresu takiej oceny, która obecnie obejmowałaby także ocenę, czy sędzia lub skład sędziowski może być uznany za „ustanowiony na podstawie ustawy”, co oznacza między innymi, czy mogły wystąpić rażące nieprawidłowości w toku procedury powoływania sędziów orzekających w danej sprawie<sup>29</sup>. Jest to zgodne z duchem najnowszego orzecznictwa ETPC, gdzie podkreśla się zasadnicze znaczenie legalności nominacji sędziowskich jako integralnego elementu prawa do rzetelnego procesu<sup>30</sup>. Ponadto wprowadza możliwość podniesienia tej kwestii przez właściwy sąd z urzędu. Projekt ustawy znosi również wymóg udowodnienia, że okoliczność związana z powołaniem (lub postępowanie sędziego po powołaniu) może mieć wpływ na postępowanie lub jego wynik, który poza tym, że jest dość ogólnikowy, jest również potencjalnie bardzo trudny do udowodnienia dla jednostki. Proponowane zmiany w Ustawie o Sądzie Najwyższym uchylałyby także art. 29 § 4, który obecnie zawiera klauzulę uniemożliwiającą zaskarżenie orzeczenia wydanego z udziałem sędziego lub zakwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego „*wyłącznie na podstawie okoliczności powołania danego sędziego*”. Czytany łącznie z proponowanym nowym par. 5 w art. 29, dopuszczalna byłaby ocena, czy sędzia Sądu Najwyższego lub sędzia delegowany do pełnienia funkcji orzeczniczych w Sądzie Najwyższym spełnia wymogi „niezawisłości, bezstronności i ustanowienia na podstawie ustawy”, powołując się jedynie na „okoliczności jego powołania i postępowania po powołaniu”<sup>31</sup>.
31. Pomimo odniesienia się do niektórych zastrzeżeń zgłaszanych przez sądy i organy międzynarodowe, wydajność i skuteczność proponowanego rozwiązania w obecnym kształcie pozostaje wątpliwa. Po pierwsze, nadal nie ma jasności co do kryteriów kierujących oceną wymogów niezawisłości, bezstronności oraz „ustanowienia sądu na podstawie ustawy”, co grozi błędnym, arbitralnym lub potencjalnie niespójnym stosowaniem prawa, podważając skuteczność tego mechanizmu<sup>32</sup>. Ponadto pozostaje bardzo ścisły, 7-dniowy termin na złożenie wniosku od dnia zawiadomienia o składzie sędziowskim, co może utrudniać wykorzystanie tego mechanizmu w praktyce; wyzwaniem dla strony będzie de facto poznanie lub uzyskanie od właściwego organu informacji o okolicznościach związanych z powołaniem, zwłaszcza w tak krótkim czasie.
32. Zgodnie z projektowanym art. 29 § 7 Ustawy o Sądzie Najwyższym, oprócz stron i uczestników postępowania przed Sądem Najwyższym, z wnioskiem może wystąpić także właściwy sąd, o ile zachodzi poważna wątpliwość co do tego, czy skład sędziowski jest niezawisły, bezstronny i „ustanowiony na podstawie ustawy”. Podobne przepisy wprowadzono do proponowanego art. 42a § 6 Prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 23a § 7 Prawa o ustroju sądów wojskowych oraz art. 5a § 3 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

---

29 Zob. ETPC, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* [GC] (skarga nr [26374/18](#), wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r.), par. 211, oznaczający „sąd ustanowiony na podstawie ustawy” (par. 229-230), rozważający wszelkie przepisy prawa krajowego, w tym w szczególności przepisy dotyczące niezawisłości składu sędziowskiego, które, jeśli zostałyby naruszone, oznaczałyby, że udział jednego lub większej liczby sędziów w rozpatrywaniu sprawy byłby „nieprawidłowy” (par. 232). Ocena w odniesieniu do wymogu „sądu ustanowionego na podstawie ustawy” musi systematycznie dochodzić, czy domniemana nieprawidłowość w danej sprawie była na tyle poważna, aby podważała podstawowe zasady praworządności i podziału władzy oraz zagrażała niezależności danego sądu (par. 234 oraz 237).

30 Zob. np. ETPC, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* [GC] (skarga nr [26374/18](#), wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r.), par. 287-290.

31 Analogiczna zmiana proponowana jest w projektowanym art. 23a ust. 4 Prawa o ustroju sądów wojskowych, art. 42a ust. 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 5a ust. 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

32 Aby dowiedzieć się więcej na temat orzecznictwa ETPC dotyczącego wymogu „ustanowienia na podstawie ustawy”, zob. [Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial \(civil limb\)](#) [Przewodnik po art. 6 Konwencji - Prawo do rzetelnego procesu sądowego (część cywilna)], 22 sierpnia 2022 r., par. 243.

33. Ponadto w przypadku uwzględnienia wniosku o wyłączenie sędziego ze sprawy z powodu niespełnienia wymogów niezawisłości, bezstronności lub „ustanowienia na podstawie ustawy”, nie stanowi to podstawy do wyłączenia tego sędziego z innych spraw rozpatrywanych z jego udziałem<sup>33</sup>. W praktyce oznacza to, że bezstronność i niezawisłość sędziego (lub zespołów złożonych w całości lub częściowo z sędziów) powołanego przez zreformowaną KRS może być wielokrotnie kwestionowana, co będzie skutkowało nowymi procesami sądowymi. W związku z tym istnieje ryzyko powstania wąskiego gardła dla wymiaru sprawiedliwości, co grozi paraliżem NSA, bez względu na dwutygodniowy termin przewidziany na wydanie decyzji.

#### 4. INNE NIEUWZGLĘDNIONE ZASADNICZE UCHYBIENIA SYSTEMOWE PODWAŻAJĄCE NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKĄ

34. Projekt ustawy wydaje się skupiać jedynie na spełnieniu wymogów nałożonych decyzją wykonawczą Rady<sup>34</sup>. Tym samym proponowane zmiany nie rozwiązują pierwotnych przyczyn, pozostawiając bez zmian inne zasadnicze systemowe uchybienia podważające niezawisłość sędziowską, co podkreślały sądy regionalne, inne instytucje międzynarodowe oraz poprzednie opinie ODIHR, w szczególności, lecz nie tylko, te wymienione poniżej.

##### 4.1. Tryb powoływania sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa a uchybienia systemowe w procedurze powoływania sędziów

35. W poprzednich opiniach ODIHR stanowczo krytykowało zmianę trybu powoływania sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa, w wyniku której władza ustawodawcza, a nie sądownicza, powołuje piętnastu sędziów-przedstawicieli do rady sądownictwa, co jest sprzeczne z międzynarodowymi zaleceniami. Jak podkreślono w najnowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, taka zmiana umożliwiła władzy ustawodawczej i wykonawczej wywieranie decyzyjnego wpływu na procedury powoływania sędziów przeprowadzane przez Krajową Radę Sądownictwa. Stanowi to zasadniczą nieprawidłowość, która negatywnie wpłynęła na cały proces i podważyła legitymację powołanych sędziów i odpowiednich składów sędziowskich/sądu<sup>35</sup>.
36. **ODIHR ponawia zatem wcześniejsze zalecenia dotyczące konieczności powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa bezpośrednio przez środowisko sędziowskie<sup>36</sup>, a nie przez parlament.** Byłoby to zgodne z zaleceniami dotyczącymi wyboru członków rad sądownictwa lub innych podobnych organów wypracowanymi pod auspicjami OBWE i Rady Europy, które zalecają, aby większość członków rad sądownictwa stanowili sędziowie wybierani przez innych sędziów<sup>37</sup>. **Twórcy prawa mogliby dodatkowo rozważyć możliwe opcje zwiększenia otwartości, przejrzystości i integracyjności trybów powoływania, co zostało już zasugerowane w Opinii końcowej ODIHR z 2017 r.**<sup>38</sup>.

33 Zob. art. 29 § 18 Ustawy o Sądzie Najwyższym; art. 42a § 11 Prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 23a § 12 Prawa o ustroju sądów wojskowych oraz art. 5a § 13 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

34 Zob. przypis 8.

35 Zob. np. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19, wyrok z 22 lipca 2021 r.); *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skargi nr 49868/19 i 57511/19, wyrok z 8 listopada 2021 r.); *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, wyrok z 7 maja 2021 r.).

36 Zob. *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)*, 5 maja 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, rozdział 3.1. Zob. również Komisja Wenecka-DG I, *Urgent Joint Opinion on amendments the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 16 January 2020* [Pilna wspólna opinia w sprawie zmian w ustawie o sądach powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustawach, wydana zgodnie z art. 14a Regulaminu Komisji Weneckiej w dniu 16 stycznia 2020 r.], CDL-AD(2020)017-e, par. 61; oraz *Komisja Wenecka, Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa; w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, przedłożonego przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy o organizacji sądów powszechnych*, CDL-AD(2017)031-e, 8-9 grudnia 2017 r., par. 130.

## 4.2. Wpływ władzy wykonawczej na postępowanie dyscyplinarne

37. Projekt ustawy nie odnosi się do zastrzeżeń związanych z możliwością powoływania przedstawicieli/urzędników dyscyplinarnych przez władzę wykonawczą, która pozostaje w istniejących ramach prawnych. Jak zauważono w Pilnej przejściowej opinii ODIHR z 2020 r. i opinii z listopada 2017 r., ramy prawne w zmienionym brzmieniu przewidują bezpośredni wpływ władzy wykonawczej na dyscyplinę sędziowską<sup>39</sup>. Standardy międzynarodowe wymagają, aby sędziowie nie byli obiektem niepożądanych ingerencji ze strony władzy wykonawczej i byli chronieni przed niewłaściwymi naciskami mogącymi wpłynąć na sposób, w jaki dokonują niezależnego osądu w rozstrzyganych przez siebie sprawach, w tym w kontekście postępowania dyscyplinarnego<sup>40</sup>. Zasada ta dotyczy nie tylko sądów dyscyplinarnych jako ostatecznego decydenta, ale także rzeczników dyscyplinarnych, gdyż to oni znajdują się w centrum wstępnego etapu procesu dyscyplinarnego. Dlatego też należy unikać jakiegokolwiek wpływu władzy wykonawczej. **Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami, wszystkie przepisy dotyczące powoływania rzeczników dyscyplinarnych przez władzę wykonawczą oraz ich szczególnej roli w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom powinny zostać usunięte w świetle ich negatywnego wpływu na niezawisłość sędziowską<sup>41</sup>.** Rzeczników dyscyplinarnych powoływanych przez władzę wykonawczą można by zastąpić sędzią sprawozdawcą, który nie wchodziłby w skład składu sędziowskiego.

## 5. PROCEDURA PRZYJĘCIA PROJEKTU USTAWY

38. Niniejszym ODIHR odwołuje się do swoich zaleceń z poprzednich opinii ODIHR dotyczących wszelkich procesów tworzenia prawa odnoszących się do sądownictwa<sup>42</sup>. Należy również podkreślić, że decyzja wykonawcza Rady odnosi się jednoznacznie do poprawy procesu tworzenia prawa, ze wskazaniem na oceny wpływu, konsultacje społeczne projektów ustaw oraz ograniczenie stosowania procedur przyspieszonych.

37 Zob. również *ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* (2010) [Zalecenia kijowskie OBWE/ODIHR w sprawie niezawisłości sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej (2010)], par. 7; Rada Europy, *zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność*, par. 27; *European Charter on the Statute for Judges* [Europejska karta o statusie sędziów], (1998), par. 1.3; Konsultacyjna Rada Sędziów Europejskich (CCJE), *opinia nr 10 (2007) w sprawie rady sądownictwa w służbie społeczeństwu*, par. 17-18 oraz 25. Zob. również *Venice Commission's Report on the Independence of the Judicial System*, 2010 [Sprawozdanie Komisji Weneckiej w sprawie niezależności systemu sądownictwa z 2010 r.], par. 50.

38 Zob. *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (Rzeczpospolita Polska), 5 maja 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, par. 51-55.

39 Opinia w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym w Polsce (na dzień 26 września 2017 r.), ODIHR, 13 listopada 2017 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, podrozdział 5.1; oraz *Pilna przejściowa opinia w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (na dzień 20 grudnia 2019 r.), 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, par. 79-82.

40 Zob. np. *Opinion no. 3 (2002) on Ethics and Liability of Judges* [Opinia nr 3 (2002 r.) w sprawie etyki i odpowiedzialności sędziów], CCJE par. 69, 71 oraz 77; oraz Zalecenie *CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność*, par. 69. Zob. również *Kyiv Recommendations on Judicial Independence* [Zalecenia z Kijowa w sprawie niezawisłości sądów], OBWE/ODIHR, 2010 r., które stanowią, że „organy orzekające w sprawach dyscypliny sędziowskiej nie mogą być kontrolowane przez władzę wykonawczą, ani też nie mogą istnieć żadne wpływy polityczne dotyczące dyscypliny [oraz że] należy unikać jakiegokolwiek kontroli władzy wykonawczej nad [...] organami, którym powierzono sprawowanie dyscypliny.” (par. 9).

41 *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (na dzień 20 grudnia 2019 r.), 14 stycznia 2020 r. [dostępna pod tym linkiem](#) w języku angielskim i polskim, par.: 82. Zob. również *Urgent Joint Opinion on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 16 January 2020*. [Pilna wspólna opinia w sprawie zmian w ustawie o sądach powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustawach, wydana zgodnie z art. 14a Regulaminu Komisji Weneckiej w dniu 16 stycznia 2020 r.] CDL-AD(2020)017-e, Komisja Wenecka-DG I, par. 59.

42 W szczególności *1990 OSCE Copenhagen Document* [dokument kopenhaski OBWE z 1990 r.] w którym państwa należące do OBWE zobowiązały się do zapewnienia, że ustawodawstwo będzie „przyjmowane po zakończeniu otwartej procedury, a rozporządzenia będą publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (par. 5.8); *1991 OSCE Moscow Document* [dokument moskiewski OBWE z 1991 r.], który stanowi, że „[u]stawodawstwo będzie formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu, bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych przez niego przedstawicieli” (par. 18.1); *Rule of Law Checklist*, [Lista kontrolna dotycząca praworządności], Komisja Wenecka, część II.A.5. Zob. również par. 31 *Opinii nr 18* CCJE (2015 r.); par. 1.8. *European charter on the statute for judges* [Europejska karta o statusie sędziów] z 1998 r.; oraz par. 9 *Magna Carta of Judges* [Magna Carta Sędziów CCJE] z 2010 r.



39. Przyjęto, że projekt ustawy wpłynął do Sejmu dnia 13 grudnia 2022 r., a następnie został przyjęty w pierwszym czytaniu dnia 11 stycznia 2023 r., drugim czytaniu dnia 12 stycznia 2023 r. i trzecim czytaniu dnia 13 stycznia 2023 r.<sup>43</sup>. Świadczy to o tym, że proces ten był raczej pospieszny i nie pozwalał na zorganizowanie otwartych, integracyjnych i skutecznych konsultacji oraz właściwej oceny wpływu rozważanych zmian legislacyjnych.
40. ODIHR pragnie przypomnieć, że dobrą praktyką przy inicjowaniu fundamentalnych reform systemu sądownictwa jest przeprowadzanie konsultacji z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa obywatelskiego oraz odgrywanie przez nich aktywnej roli w tym procesie. Konsultacyjna Rada Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie podkreśliła fakt, że „przedstawiciele sądownictwa powinni być konsultowani i odgrywać aktywną rolę w przygotowywaniu wszelkich aktów prawnych dotyczących ich statusu i funkcjonowania systemu sądownictwa”<sup>44</sup>. Europejska karta o statusie sędziów z 1998 r. również wyraźnie zaleca, aby konsultować z sędziami wszelkie proponowane zmiany ich statusu lub inne kwestie mające wpływ na ich pracę, aby zapewnić, że sędziowie nie zostaną pominięci w procesie podejmowania decyzji w tych dziedzinach<sup>45</sup>. Konsultacje społeczne stanowią środek otwartego i demokratycznego zarządzania, ponieważ prowadzą do większej przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz pomagają zidentyfikować potencjalne kontrowersje przed uchwaleniem prawa<sup>46</sup>.

[KONIEC]

---

43 Zob. <[Druk nr 2870 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#)>.

44 Zob. par. 31 [Opinii nr 18](#) CCJE (2015 r.). Zob. również [Opinia nr 24](#), CCJE (2021 r.), par. 8 oraz [Opinia nr 10](#) CCJE, (2007).

45 Zob. par. 1.8. [European charter on the statute for judges](#) [Europejska karta o statusie sędziów] z 1998 r. Zob. również par. 9 [CCJE Magna Carta of Judges](#) [Magna Carta Sędziów CCJE] z 2010 r., który stanowi, że „[ś]rodowisko sądownicze jest zaangażowane we wszystkie decyzje, które mają wpływ na wykonywanie funkcji sądowych (organizacja sądów, procedury, inne przepisy).”

46 Zob. [Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes](#) [Zalecenia dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w publicznych procesach decyzyjnych] (od uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez ODIHR przy okazji Uzupełniającego Spotkania Wymiaru Ludzkiego w sprawie wolności pokojowych zgromadzeń i stowarzyszeń), Wiedeń 15-16 kwietnia 2015 r.