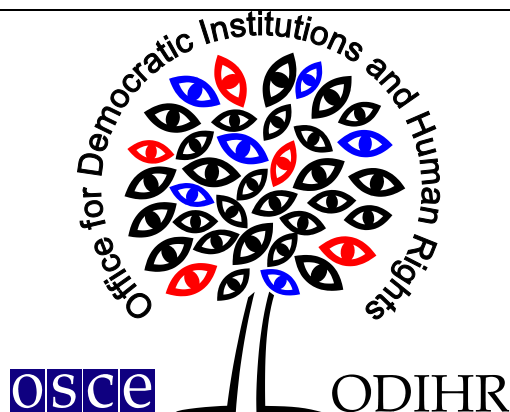


Warszawa, 13 listopada 2017 r.

Opinia nr: JUD-POL/315/2017 [AIC]

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



OPINIA

DOTYCZĄCA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW PROJEKTU USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM (RZECZPOSPOLITA POLSKA) (STAN NA DZIEŃ 26 WRZEŚNIA 2017 R.)

sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie niektórych przepisów Projektu Ustawy zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

W niniejszej Opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Michèle Rivet – ekspertkę ds. międzynarodowych praw człowieka oraz byłą wiceprezes Międzynarodowej Komisji Prawników; profesora Karoly Barda – Przewodniczącego Programu Praw Człowieka na Wydziale Studiów Prawnych Central European University (Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego) w Budapeszcie; Murraya Hunta – Dyrektora Centrum ds. Praworządności im. Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego; Martę Achler – ekspertkę ds. międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka i doktorantkę Wydziału Prawa Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji; oraz Alice Thomas – ekspertkę ds. międzynarodowych praw człowieka.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

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

*Niniejsza Opinia jest również dostępna w języku polskim.
Wersja angielska pozostaje jednak jedyną oficjalną wersją dokumentu.*

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	3
II. ZAKRES OCENY	4
III. STRESZCZENIE.....	5
IV. ANALIZA I ZALECENIA.....	7
1. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności sądownictwa	7
2. Zmiany w jurysdykcji Sądu Najwyższego i reorganizacja jego izb	7
2.1. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz skargi nadzwyczajne	8
2.2. Rozstrzyganie spraw związanych z wyborami przez nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.....	19
2.3. Nowa Izba Dyscyplinarna.....	21
2.4. Ławnicy Sądu Najwyższego zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej oraz Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych	22
2.5. Rola Doradcza Sądu Najwyższego	25
3. Regulamin Sądu Najwyższego.....	26
4. Kryteria kwalifikacji, powołania, status i przebieg kariery sędziów Sądu Najwyższego	28
4.1. Nowe wymagania kwalifikacyjne.....	28
4.2. Powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesów izb	31
4.3. Nowe zasady dotyczące przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku	34
4.4. Zasady i ograniczenia dotyczące innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku	36
5. Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych	36
5.1. Zaangażowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego	36
5.2. Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w postępowania dyscyplinarne przeciwko przedstawicielom innych zawodów prawniczych	38
6. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej oraz zastosowanie nowych przepisów o przejściu w stan spoczynku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego	40
6.1. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej.....	40
6.2. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku, oraz procedura ubiegania się o dalsze zajmowanie stanowiska	41
7. Nowy projekt ustawy o zmianie ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa	43
8. Dodatkowe obawy związane z procesem legislacyjnym	44

Załącznik 1: *Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (z 30 sierpnia 2017 r.), dokument dostępny również pod adresem <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/country/10/topic/9>>*

Załącznik 2: *Wybrane przepisy Projektu Ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017 r.)*

I. WPROWADZENIE

1. *W dniu 20 września 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „OBWE/ODIHR”) otrzymało wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący oceny Projektu Ustawy o Sądzie Najwyższym przygotowywanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „Projektem Ustawy”). Projekt Ustawy został przedłożony przez Prezydenta Sejmowi (niższej izbie parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej) w dniu 26 września 2017 r.¹.*
2. *W dniu 18 października 2017 r. OBWE/ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności Projektu Ustawy z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
3. *Ze względu na krótki termin na sporządzenie oceny prawnej, niniejsza Opinia skupi się na najważniejszych zmianach, które Projekt Ustawy ma wprowadzić w porównaniu do obecnej ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (zwanej dalej „Ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”)², w przypadkach, gdy zmiany te budzą obawy pod względem zgodności z międzynarodowymi standardami. OBWE/ODIHR pozostaje w gotowości do dokonania na stosowny wniosek oceny pozostałych przepisów Projektu Ustawy, jeżeli zostanie to uznane za użyteczny wkład w toczące się dyskusje na temat reformy sądownictwa w Polsce.*
4. *OBWE/ODIHR dokonało już oceny niektórych przepisów poprzedniego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) przedłożonego Sejmowi w dniu 12 lipca 2017 r. Wspomniany poprzedni Projekt Ustawy został przyjęty przez Sejm i Senat odpowiednio 20 lipca 2017 r. i 22 lipca 2017 r., został jednak zawetowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 lipca 2017 r.³. OBWE/ODIHR opublikowało swoją Opinię dotyczącą niektórych przepisów poprzedniego projektu ustawy w dniu 30 sierpnia 2017 r. (zwaną dalej „Opinią z sierpnia 2017 r.”, która stanowi załącznik 1 do niniejszej Opinii)⁴.*
5. *Niniejsza Opinia odnosi się do ustaleń i zaleceń zawartych w Opinii z sierpnia 2017 r. w przypadku, gdy przepisy podlegające ocenie są identyczne lub porównywalne i budzą podobne obawy dotyczące zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
6. *Niniejszą Opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek.*

¹ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&Nrkadencji=8&Kol=D&Typ=UST>>.

² Polska wersja ustawy z o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (ostatnio zmienionej w dniu 22 lipca 2016 r.) znajduje się pod adresem <<http://www.legislationline.org/documents/id/21175>>. Angielska wersja ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. (stan prawny na dzień 8 lutego 2013 r.) znajduje się pod adresem <<http://www.legislationline.org/documents/id/21174>>.

³ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1727>>.

⁴ OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland* [„Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)”] (30 sierpnia 2017 r.); dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.legislationline.org/documents/id/21259>> (wersja angielska) i <<http://www.legislationline.org/documents/id/21260>> (wersja polska).>.

II. ZAKRES OCENY

7. Zakres niniejszej Opinii obejmuje jedynie niektóre przepisy Projektu Ustawy, jak wspomniano w pkt. 3 powyżej z wyjątkiem przypadków, w których OBWE/ODIHR uznało za niezbędne w celu dokonania wszechstronnej oceny odwołanie się do innych przepisów oraz ich analizę – dotyczyło to m.in. najważniejszych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ (zwanej dalej „Konstytucją”). Z racji takiego ograniczenia jej zakresu Opinia nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu Projektu Ustawy ani też całości ram prawnych oraz instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Rzeczypospolitej Polskiej.
8. W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące obawy. Poniższe zalecenia oparte są na międzynarodowych standardach, normach i praktykach, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. W Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących w OBWE. Odnosząc się do ustawodawstwa krajowego, OBWE/ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem zastosowanym w określonym kraju, koncentrując się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, a zarazem ilustrując sposób ich wdrożenia w praktyce w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów z innych krajów należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze możliwe jest przeniesienie ich na grunt krajowy i należy je zawsze rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także stosownego kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
9. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁶ (zwaną dalej „CEDAW”) oraz Planem działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci⁷, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w analizie zawartej w Opinii starano się uwzględnić potencjalnie odmienny wpływ Projektu Ustawy na kobiety i mężczyzn – jako sędziów lub osoby prywatne.
10. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie niektórych przepisów Projektu Ustawy na język angielski na zlecenie OBWE/ODIHR, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik 2. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. Opinia jest również dostępna w języku polskim. Wersja angielska pozostaje jednak jedyną oficjalną wersją dokumentu.
11. W związku z powyższym OBWE/ODIHR zaznacza, że niniejsza Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez OBWE/ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Polsce.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ze zmianami wprowadzonymi w 2009 r.*, dokument dostępny pod adresem <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (w języku polskim) oraz <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16683/preview> (w języku angielskim).

⁶ *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* [„Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet”], zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała tę konwencję w dniu 30 lipca 1980 r.

⁷ Zob. pkt 32 dokumentu *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”] przyjętego decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

III. STRESZCZENIE

12. W poddanym ocenie Projekcie Ustawy dokonuje się pewnych zmian w jurysdykcji i strukturze Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadza się nowe przepisy dotyczące m.in. kryteriów powoływania sędziów Sądu Najwyższego, ich statusu, przejścia w stan spoczynku oraz postępowań dyscyplinarnych wobec nich. Uprawnienia władzy wykonawczej także ulegną zwiększeniu; w szczególności jej przedstawiciele będą mogli określać regulamin Sądu Najwyższego, a także zyskają bardzo duży wpływ na postępowania dyscyplinarne wobec sędziów i przebieg ich kariery.
13. Jak stwierdzono już w Opinii OBWE/ODIHR z sierpnia 2017 r., każde państwo ma prawo do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości oraz ram prawnych, w których funkcjonują jego sądy i sędziowie. Reforma sądownictwa musi niemniej odbywać się z poszanowaniem ugruntowanych międzynarodowych standardów dotyczących niezależności sądownictwa, podziału władzy i praworządności. Są to aspekty kluczowe, zwłaszcza gdy są one rozważane w kontekście najnowszych ustaleń i zaleceń różnych organów monitorujących przestrzeganie praw człowieka w odniesieniu do reformy sądownictwa w Polsce⁸.
14. Pod tym względem OBWE/ODIHR stwierdza, że niektóre z przepisów poddanych ocenie są ze swojej natury niezgodne z międzynarodowymi standardami oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi niezależności sądownictwa, a zatem powinny zostać w całości usunięte, gdyż podważyłyby zasady podziału władzy i praworządności w Polsce.
15. Szeroki zakres jurysdykcji Sądu Najwyższego w odniesieniu do „skargi nadzwyczajnej” oraz sposób, w jaki ma ona być sprawowana, budzą poważny niepokój co do zgodności stosownych przepisów z kluczowymi zasadami praworządności, a w szczególności z zasadą pewności prawa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto fakt, że wprowadzonych ławników Sądu Najwyższego wybierałby Senat, skutkowałby ryzykiem upolitycznienia ich powołań i stawiałby niezależność ławników pod znakiem zapytania. Ponadto uprawnienia przyznane Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do niektórych kluczowych aspektów sprawowania wymiaru sprawiedliwości, takie jak wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów Sądu Najwyższego lub określanie regulaminu Sądu Najwyższego, nie są zgodne z zasadami niezależności sądów i podziału władzy. Każda zmiana wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego powinna mieć zastosowanie wyłącznie do sędziów powoływanych po wejściu Ustawy w życie, nie zaś do sędziów zasiadających już w Sądzie Najwyższym, którzy powinni mieć możliwość sprawowania urzędu do chwili osiągnięcia wieku 70 lat (zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą). Wreszcie automatyczne przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej

⁸ Zob. w szczególności UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Preliminary Observations on the Official Visit to Poland (23–27 October 2017)* [„Spostrzeżenia wstępne z oficjalnej wizyty w Polsce (23–27 października 2017 r.)”], <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>>; zalecenia 120.84 do 120.101 zawarte w dokumencie *Third Cycle Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (UPR) for Poland* [„Raport z trzeciego cyklu prac Grupy roboczej ds. powszechnego okresowego przeglądu dotyczący Polski”] nr A/HRC/36/14 z 18 lipca 2017 r., <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/36/14>; oraz UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Concluding Observations on the 7th Periodic Report of Poland* [„Uwagi końcowe dotyczące VII sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej”] z 23 listopada 2016 r., pkt 33–34, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPOL%2fCO%2f7&Lang=en>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

powinno również zostać ponownie przemyślane, gdyż jest ono z natury niezgodne z zasadą bezpieczeństwa kadencji (*security of tenure*).

16. OBWE/ODIHR pragnie także przypomnieć, że inicjując fundamentalne reformy wymiaru sprawiedliwości, należy konsultować się z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa obywatelskiego, a podmioty te powinny odgrywać aktywną rolę w tym procesie zgodnie z najważniejszymi zobowiązaniami OBWE (pkt 5.8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. i pkt 18.1 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r.). Wszelkie wnioski ustawodawcze w dziedzinie reformy sądownictwa powinny być przedmiotem pluralistycznych, szeroko zakrojonych i skutecznych konsultacji na wszystkich etapach opracowywania aktu prawnego – od początku procesu poprzez debatę w parlamencie aż do chwili uchwalenia nowego prawa. OBWE/ODIHR deklaruje swoją gotowość do dalszej pomocy i dzielenia się, w razie konieczności, swoją wiedzą specjalistyczną w celu dokonania kompleksowego i partycypacyjnego procesu reformy sądownictwa w Polsce.
17. W świetle międzynarodowych standardów dotyczących praw człowieka i praworządności, Projekt Ustawy nie powinien być przyjęty w obecnym kształcie, jako że tym samym poważnie podważyłby zasadę podziału władzy i praworządności w Polsce, w szczególności w świetle następujących głównych zaleceń:
 - A. usunięcie wszystkich przepisów dotyczących skarg nadzwyczajnych, gdyż są one ze swojej natury niezgodne z podstawowymi zasadami praworządności; [pkt 22–57, w szczególności pkt 57]
 - B. usunięcie przepisów wprowadzających ławników do Sądu Najwyższego; [pkt 79]
 - C. ponowne rozważenie, czy jest właściwe przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej rozległych uprawnień w zakresie określenia regulaminu Sądu Najwyższego (art. 4 i 110), oraz zachowanie w ich miejsce obecnego mechanizmu; [pkt 89]
 - D. usunięcie nowego wymogu kwalifikacyjnego posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego w odniesieniu do wszystkich stanowisk sędziowskich; [pkt 96]
 - E. zapewnienie, aby każda zmiana wieku emerytalnego sędziów będzie miała zastosowanie wyłącznie do sędziów powoływanych po wejściu Ustawy w życie, nie zaś do sędziów zasiadających już w Sądzie Najwyższym, a zatem usunięcie art. 108, z jednoczesnym usunięciem przepisów dotyczących możliwego przedłużenia okresu zajmowania stanowiska, a także opcjonalnego wcześniejszego wieku emerytalnego dla sędziów Sądu Najwyższego będących kobietami, gdyż ten ostatni przepis stwarza zagrożenie utrwalania i pogłębiania nierówności [pkt 112 i 115]
 - F. usunięcie wszystkich przepisów odnoszących się do roli Rzecznika Dyscyplinarnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, jak również usunięcie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej z listy osób, które mogą wszczynać postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, zamieszczonej w art. 75 § 1 [pkt 120–124]
 - G. ponowne rozważenie wprowadzenia przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości nadzór nad sądami dyscyplinarnymi w sprawach przeciwko prokuratorom i sędziom wojskowym; [pkt 127–128] oraz

- H. usunięcie przepisu dotyczącego przeniesienia w stan spoczynku z mocy prawa wszystkich sędziów zasiadających obecnie w Izbie Wojskowej (art. 108 § 3). [pkt 131]
18. W odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2011 r.⁹, ze względu na jego potencjalny wpływ na funkcjonowanie ocenianego Projektu Ustawy, OBWE/ODIHR powtarza także swoje zalecenie, aby ponownie rozważyć, czy właściwa jest zasada wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm, oraz aby zachować zasadę ich wyboru przez sędziów, które zawarto w *Opinii końcowej OBWE/ODIHR dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)* z dnia 5 maja 2017 r.¹⁰.

W tekście Opinii zawarto Dodatkowe Zalecenia (wytluszczone).

IV. ANALIZA I ZALECENIA

1. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności sądownictwa

19. Szczegółowy, a zarazem zwięzły przegląd standardów międzynarodowych i zobowiązań OBWE dotyczących niezależności sądownictwa znajduje się w sekcji dotyczącej standardów międzynarodowych oraz zobowiązań OBWE dotyczących niezależności sądownictwa w Opinii OBWE/ODIHR z sierpnia 2017 r., załączonej do niniejszej Opinii jako załącznik 1 (pkt 25–34).

2. Zmiany w jurysdykcji Sądu Najwyższego i reorganizacja jego izb

20. Obecną rolę i status Sądu Najwyższego przedstawiono już w Opinii z sierpnia 2017 r. (pkt 18–19 załącznika 1). Główne zmiany wprowadzone w Projekcie Ustawy w porównaniu do ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. dotyczą przede wszystkim reorganizacji dotychczasowych czterech izb Sądu Najwyższego¹¹, które mają zostać przekształcone w pięć izb¹². Będzie to w szczególności obejmować utworzenie dwóch nowych izb, tj. Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która przejęłaby również jurysdykcję nad „sprawami publicznymi” należącą do dawnej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, a także nowej specjalnej Izby Dyscyplinarnej (art. 3 Projektu Ustawy). Ponadto dwie nowe izby, a zwłaszcza Izba Dyscyplinarnej, mają kilka cech, które odróżniają je od pozostałych izb Sądu Najwyższego (zob. podsekcje 2.1, 2.3 i 2.4 poniżej). Izbę Cywilną i Karną zachowano, natomiast Izba Wojskowa zostanie zniesiona, a sprawy należące obecnie do jej

⁹ Zob. <<http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art.18.projekt-nowelizacji-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa.html>>.

¹⁰ OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland* [„Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)”, 5 maja 2017 r., <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/country/10/topic/9>>].

¹¹ Tj. Izby Cywilnej; Izby Karnej; Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; oraz Izby Wojskowej (zob. art. 3 § 1 Ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.).

¹² Tj. Izbę Cywilną; Izbę Karną (która przejmie sprawy należące poprzednio do jurysdykcji Izby Wojskowej); Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; oraz Izbę Dyscyplinarnej (zob. art. 3 § 1 Projektu Ustawy).

jurysdykcji zostaną przekazane do Izby Karnej (art. 23 i art. 112 § 3). Nowa Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego będzie prowadzić postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych w przypadkach określonych w odrębnych ustawach (art. 26), co już w obecnym systemie należy do właściwości Sądu Najwyższego (zob. pkt 74 załącznika 1).

21. Ogólnie rzecz biorąc, jurysdykcja Sądu Najwyższego określona w art. 1 Projektu Ustawy pozostaje w dużej mierze niezmieniona w stosunku do dotychczasowej jurysdykcji określonej w obowiązującej obecnie ustawie o Sądzie Najwyższym z 2002 r. z dwiema znaczącymi różnicami, tj. wprowadzeniem tak zwanych „skarg nadzwyczajnych” (zob. podsekcję 2.1 poniżej) oraz ograniczeniem uprawnień Sądu Najwyższego do przeglądu projektów aktów prawnych i ich opiniowania¹³.

2.1. Nowa Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz skargi nadzwyczajne

22. W art. 1 § 1 lit. b) Projektu Ustawy wprowadza się zupełnie nowy element jurysdykcji Sądu Najwyższego, w ramach którego sprawuje on „kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych”. Ta „skarga nadzwyczajna” będzie należeć do właściwości nowo ustanowionej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zasady dotyczące skarg nadzwyczajnych oraz procedurę ich wnoszenia do Sądu Najwyższego opisano szczegółowo w art. 86–92 Projektu Ustawy.
23. Zgodnie z art. 25 Projektu Ustawy, do właściwości nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie należeć rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, ale także rozpoznawanie protestów wyborczych oraz protestów przeciwko ważności wyborów i referendum. Do jej właściwości będą także należeć inne kwestie z zakresu prawa publicznego (w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego) oraz odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi. Oznacza to, że nowo utworzona izba przejmie część jurysdykcji Sądu Najwyższego przypadającą obecnie Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, tj. kwestie z zakresu „spraw publicznych”, w tym stwierdzanie ważności wyborów prezydenckich i parlamentarnych, wyborów do Parlamentu Europejskiego, referendum ogólnokrajowych i referendum konstytucyjnych (art. 1 § 3).
24. Zgodnie z art. 1 § 1 lit. b) i art. 91 § 2–3 Projektu Ustawy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie sprawować jurysdykcję odwoławczą w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń pozostałych izb Sądu Najwyższego w związku z szerokim zakresem skarg nadzwyczajnych (zob. podsekcję 2.1.2 poniżej). Oznacza to *de facto* wyższy lub szczególnie status tej izby.

2.1.1. Uwagi ogólne dotyczące skarg nadzwyczajnych

25. Zakres jurysdykcji dotyczącej skarg nadzwyczajnych oraz sposób, w jaki będzie ona sprawowana, wywołują wiele powiązanych pytań dotyczących zgodności Projektu

¹³ Zob. art. 1 Projektu Ustawy i art. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- Ustawy z międzynarodowymi standardami praw człowieka oraz wymogami praworządności, w szczególności w odniesieniu do pewności prawa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁴, a także ogólnie efektywności wymiaru sprawiedliwości.
26. W nowej procedurze wprowadzono dodatkową formę odwołania od prawomocnych orzeczeń sądowych, w tym orzeczeń samego Sądu Najwyższego (zob. art. 91 § 2–3 Projektu Ustawy) „jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej” (art. 86 § 1). Zgodnie z uzasadnieniem do Projektu Ustawy jest to odpowiedź na pojawiające się postulaty przywrócenia rozwiązania podobnego do dawnej rewizji nadzwyczajnej¹⁵, lecz dostosowanego do warunków dzisiejszego ustroju, a zarazem uzupełnienie luki w obecnym systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W uzasadnieniu nie sprecyzowano jednak, dlaczego ma być potrzebna taka nowa procedura oprócz zwykłego postępowania odwoławczego i kasacyjnego, w którym można zaskarżyć orzeczenia niższych instancji (zob. pkt 38 poniżej).
27. Wznawianie postępowań zakończonych prawomocnym wyrokiem sądowym jest *prima facie* sprzeczne z zasadą pewności prawa, która wymaga poszanowania zasady powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), czyli ostateczności prawomocnych wyroków¹⁶. Mechanizm skarg nadzwyczajnych utrudni także „skuteczne egzekwowanie wiążącego orzeczenia sądowego, [co] jest podstawowym elementem praworządności [i] ma zasadnicze znaczenie, aby zapewnić zaufanie publiczne dla władzy sądowniczej”¹⁷. Jak wyraźnie stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) w swoim orzecznictwie, „[j]edną z podstaw praworządności jest zasada pewności prawa, która wymaga między innymi, aby prawomocne orzeczenia sądów wydane w danej sprawie nie były już kwestionowane”¹⁸. Trybunał stwierdził również, że „[z]miany prawomocnych orzeczeń skutkowałyby ogólnym klimatem niepewności prawnej, zmniejszając zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym do państwa prawa”¹⁹. Oznacza to, że prawomocne wyroki powinny być respektowane, chyba że istnieją przekonujące powody do ich rewizji (zob. pkt 30 i 32 poniżej)²⁰.
28. Co do zasady, w efektywnym systemie sądowniczym błędy i uchybienia w orzeczeniach sądowych, w tym te, które mają rzekomo wpływ na praworządność i „sprawiedliwość społeczną”, powinny być usuwane w zwykłym postępowaniu odwoławczym i/lub kasacyjnym, zanim wyrok stanie się prawomocny, co zapobiega

¹⁴ Zob. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Rule of Law Checklist* („Lista kontrolna dotycząca praworządności”) nr CDL-AD(2016)007 z 18 marca 2016 r., część II, sekcje B, D i E, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)>, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) w dniu 11 października 2017 r. (zob. uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2187(2017) dostępną pod adresem <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24213&lang=en>>).

¹⁵ System rewizji nadzwyczajnej został zniesiony w 1995 r. i zastąpiony postępowaniem kasacyjnym. Wniosek o rewizję nadzwyczajną mógł zostać wniesiony przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Spraw Społecznych w sprawach związanych z zabezpieczeniem społecznym (ale także przez Rzecznika Praw Obywatelskich od 1 stycznia 1988 r.) od wszelkich prawomocnych wyroków, w tym wyroków Sądu Najwyższego.

¹⁶ Zob. *op. cit.*, przypis 14, część II, sekcja B (8) („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”). Zob. też Council of Europe [Rada Europy], *The Council of Europe and the Rule of Law - An Overview* („Rada Europy a praworządność – przegląd”), nr CM(2008)170 z 21 listopada 2008 r., pkt 48, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d22bd>.

¹⁷ CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 13 (2010) on the Role of Judges in the Enforcement of Judicial Decisions* („Opinia nr 13 (2010) dotycząca roli sędziów w egzekwowaniu orzeczeń sądowych”) z 19 listopada 2010 r., wniosek A, <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_en.asp>.

¹⁸ European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Brumărescu v. Romania* [Brumărescu przeciwko Rumunii] (skarga nr 28342/95, wyrok z dnia 28 października 1999 r.), pkt 61, <<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58337>>; oraz *Ryabikh v. Russia* [Riabych przeciwko Rosji] (skarga nr 52854/99, wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.), pkt 51–52, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61261>>.

¹⁹ ECtHR [ETPC], *Stere and Others v. Romania* [Stere i inni przeciwko Rumunii] (skarga nr 25632/02, wyrok z 23 lutego 2006 r.), pkt 53, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72556>>.

²⁰ Zob. *op. cit.*, przypis 14, pkt 63 („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”).

- późniejszym zagrożeniu, że strony nie będą w stanie powoływać się wiążące orzeczenia sądowe²¹. Jak wskazano w szczególności w orzecznictwie ETPC, „kontrolne nadzorcze” (lub równoważne procedury) nie powinny co do zasady być możliwe, jeżeli wadę można było usunąć w postępowaniu odwoławczym²² (zob. też pkt 38 i przypis 40 poniżej w odniesieniu do odwołań i kasacji w Polsce).
29. Co do zasady, ogólne uprawnienia kontrolne sprawują sądy wyższej instancji w następstwie odwołania jednej ze stron postępowania, opartego na konkretnych podstawach, które musi zostać wniesione, zanim wyrok się uprawomocni. W przeciwnym razie skargi nadzwyczajne – tam, gdzie są one dopuszczalne – powinny być wnoszone jedynie w celu poprawiania błędów i pomyłek sądowych: innymi słowy, jeżeli są one niezbędne ze względu na istotne i ważne okoliczności, jednak nie w celu ponownego zbadania sprawy lub jako forma „ukrytej” apelacji²³. W każdym przypadku takiej kontroli nie można prowadzić za wszelką cenę, a w szczególności bez poszanowania uzasadnionego prawa pozwanego/oskarżonego do powoływania się na powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Władze publiczne „muszą w sprawiedliwy sposób godzić interesy skarżących z potrzebą zapewnienia właściwego sprawowania wymiaru sprawiedliwości”²⁴. Wyroki należy uchylać w wyjątkowych okolicznościach, nie zaś wyłącznie w celu uzyskania innej decyzji w danej sprawie (zob. też pkt 32 poniżej)²⁵.
30. W kontekście postępowania karnego w art. 4 ust. 2 Protokołu nr 7 do EKPC²⁶ wyraźnie zezwala się państwu na wznowienie postępowania, jeżeli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. ETPC stwierdził, że „sama możliwość wznowienia postępowania karnego jest *prima facie* zgodna z Konwencją, w tym z gwarancjami zawartymi w art. 6 [EKPC]”²⁷. Trybunał zauważył jednak także, że „uprawnienia do wznowienia postępowania karnego muszą być wykonywane przez władze w taki sposób, aby w największym możliwym stopniu osiągnąć równowagę między interesami jednostki a koniecznością zapewnienia skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”²⁸. W związku z tym władze powinny co do zasady szanować wiążący charakter prawomocnego orzeczenia sądowego i „zezwać na wznowienie postępowania karnego jedynie wtedy, gdy poważne i uzasadnione względy przeważają nad zasadą pewności prawa”²⁹.

²¹ Zob. Committee of Ministers of the Council of Europe [Komitet Ministrów Rady Europy], *Resolution on the Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Ryabykh Group (113 cases) against Russian Federation* [„Uchwała w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z grupy Riabych (113 spraw) przeciwko Federacji Rosyjskiej”] z 10 marca 2017 r., załącznik 2, część III (A) <<https://rm.coe.int/16806f71ef>>.

²² ECtHR [ETPC], *Nelyubin v. Russia* [Nielubin przeciwko Rosji] (skarga nr 14502/04, wyrok z dnia 2 listopada 2006 r.), pkt 28, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77827>>.

²³ *Op. cit.*, przypis 18, pkt 52 (ECtHR [ETPC], *Ryabykh v. Russia* [Riabych przeciwko Rosji], wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.).

²⁴ ECtHR [ETPC], *Kulkov and others v. Russia* [Kulkow i inni przeciwko Rosji] (skargi nr 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 i 45022/06, wyrok z dnia 8 stycznia 2009 r.), pkt 27, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90454>>.

²⁵ *Op. cit.*, przypis 22, pkt 28 (ECtHR [ETPC], *Nelyubin v. Russia* [Nielubin przeciwko Rosji], wyrok z dnia 2 listopada 2006 r.).

²⁶ *Protocol No. 7 to the ECHR* [„Protokół nr 7 do EKPC”], ETS nr 117, <http://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P7postP11_ETS117E_ENG.pdf>, wszedł w życie z dniem 1 listopada 1988 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała ten protokół w dniu 4 grudnia 2002 r.

²⁷ ECtHR [ETPC], *Nikitin v. Russia* [Nikitin przeciwko Rosji] (skarga nr 50178/99, wyrok z dnia 20 lipca 2004 r.), pkt 57, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61928>>.

²⁸ *Op. cit.*, przypis 22, pkt 26 (ECtHR [ETPC], *Nelyubin v. Russia* [Nielubin przeciwko Rosji], wyrok z dnia 2 listopada 2006 r.).

²⁹ ECtHR [ETPC], *Bratyakin v. Russia* [Bratiakin przeciwko Rosji] (skarga nr 72776/01, wyrok z dnia 9 marca 2006 r.), <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72836>>.

2.1.2. Zakres przedmiotowy skarg nadzwyczajnych

31. W art. 86 § 1 Projektu Ustawy wskazano, że skargę nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia można wnieść „jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej” i: „1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji; 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia”.
32. Oceniając instytucję kontroli nadzorczej, ETPC uznał, że takie procedury budzą szczególny niepokój w przypadku, gdy prawomocne orzeczenia mogą być poddawane kontroli ze stosunkowo nieistotnych powodów³⁰. W związku z tym zakres przedmiotowy takiej procedury powinien być ściśle ograniczony, a dopuszczalne powody wznowienia postępowania powinny ograniczać się jedynie do najpoważniejszych naruszeń prawa (zob. pkt 29 powyżej). W kodeksach postępowania ogólnie przewiduje się, że takie kontrole nadzwyczajne są możliwe np. jeżeli przebieg postępowania lub orzeczenie wynikały z przestępstwa popełnionego przez jednego z uczestników postępowania (strony, świadka, biegłego, sędziego) lub też w obliczu nowych/nowo ujawnionych faktów lub dowodów³¹ *bądź gdy w trakcie postępowania doszło do rażących uchybień. Ponadto wznowienie postępowania jest generalnie możliwe w celu nadania mocy prawnej orzeczeniom ETPC (lub innego międzynarodowego organu sądowego) oraz przywrócenia stanu pierwotnego (restitutio in integrum)*³². W dotychczasowym ustawodawstwie polskim przewidziano już podstawy do wznowienia postępowania w takich przypadkach (zob. pkt 38 i przypis 40 poniżej).
33. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy, podstawy wnoszenia skarg nadzwyczajnych określone w art. 86 § 1 są szerokie i określone w sposób ogólnikowy. Chociaż termin „praworządność” można zdefiniować zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym³³, na przykład do celów oceny stopnia poszanowania prawa w

³⁰ *Op. cit.*, przypis 28, pkt 55 (ECtHR [ETPC], *Nikitin v. Russia* [Nikitin przeciwko Rosji], 20 lipca 2004 r.).

³¹ UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., pkt 56, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en>.

³² Tj. przywrócenia sytuacji, w jakiej znajdowałaby się poszkodowana strona, gdyby naruszenie nie nastąpiło. Zob. Council of Europe's Committee of Ministers [Komitet Ministrów Rady Europy], *Recommendation No. R (2000) 2 on the Re-examination or Reopening of Certain Cases at Domestic Level following Judgements of the ECtHR* [„Zalecenie nr R (2000) 2 w sprawie ponownego rozpatrywania spraw lub wznowiania postępowań na szczeblu krajowym po wyrokach ETPC”] z dnia 19 stycznia 2000 r., <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2f06>.

³³ Zob. np. UN Secretary General [Sekretarz Generalny ONZ], *Report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies* [„Sprawozdanie na temat praworządności i wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym w społeczeństwach w okresie konfliktu i po konflikcie”] nr S/2004/616, pkt 6, <<http://www.un.org/en/documents/view.asp?symbol=S/2004/616>>, w którym to dokumencie praworządność określa się jako „zasadę sprawowania rządów, zgodnie z którą wszystkie osoby, instytucje i podmioty publiczne oraz prywatne, w tym samo państwo, podlegają przepisom ogłoszonym publicznie, egzekwowanym w równym stopniu i w niezależny sposób stosowanym przez sądy, a przepisy te są zgodne z międzynarodowymi normami i standardami w zakresie praw człowieka. Praworządność wymaga również środków mających na celu zapewnienie przestrzegania zasad nadrzędności prawa, równości wobec prawa, odpowiedzialności prawnej, sprawiedliwego stosowania prawa, podziału władzy, udziału w podejmowaniu decyzji, pewności prawa, unikania uznaniowości oraz przejrzystości proceduralnej i prawnej”. Zob. też *op. cit.*, przypis 14, pkt 18 („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”), gdzie wskazano następujące podstawowe elementy praworządności: „(1) Legalność, w tym przejrzystość, cechujący się odpowiedzialnością i demokratyczny proces uchwalania prawa; (2) Pewność prawa; (3) Zakaz uznaniowości; (4) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez niezależne i bezstronne sądy, w tym sądowa kontrola aktów administracyjnych; (5) Poszanowanie praw człowieka; oraz (6) Brak dyskryminacji i równość wobec prawa”. Zob. też Dokument Kopenhaski OBWE z 1990 r., w którym stwierdza się: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na

danym kraju, odnosi się on do koncepcji wielopłaszczyznowej i szerokiej. W związku z tym przywołanie tego pojęcia jako podstawy odwołania nie jest właściwe, gdyż podstawa taka powinna być konkretna i precyzyjna. Jeżeli chodzi o pojęcie „sprawiedliwości społecznej”, które choć wyraźnie pojawia się w artykule 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest zdefiniowane ani w Projekcie Ustawy ani w prawie międzynarodowym. Termin ten sam w sobie jest niezwykle obszerny znaczeniowo i można go zastosować do bardzo wielu sytuacji. Tak obszerny i niejasno sformułowany warunek nie dostarcza jasnych wytycznych zapewniających wznowienie postępowań w sprawach, w których wydano prawomocne orzeczenia, tylko wtedy, gdy istnieją ku temu przekonujące powody, a tym samym nie ogranicza niepewności prawnej spowodowanej przez nowe uprawnienia Sądu Najwyższego do kontroli dotychczasowego orzecznictwa. Podsumowując, w przypadku każdego wyroku jest strona wygrywająca i przegrywająca, a w połączeniu z niejasną definicją podstawy do wniesienia skargi nadzwyczajnej każda osoba, która czuje się pokrzywdzona wyrokiem sądowym, może potencjalnie powołać się na jakiś rodzaj niesprawiedliwości społecznej, co może następnie posłużyć za podstawę do wniesienia skargi nadzwyczajnej przez stosownych funkcjonariuszy publicznych (zob. podsekcję 2.1.4 poniżej).

34. Ogólnie, każda z trzech podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej, o których mowa w art. 86 § 1, jest bardzo szeroka: niezgodność z zasadami konstytucyjnymi (i prawami); błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie prawa – co potencjalnie obejmuje każdy zarzut prawny, który mógłby zostać podniesiony w odwołaniu; oraz ustalenia sądu niepoparte dowodami – co mogłoby pozwalać na kwestionowanie wszystkich ustaleń faktycznych. Co do zasady odejście od ostateczności orzeczeń sądowych powinno być w każdym przypadku podyktowane ważnymi powodami, a zasady tej nie można utrzymać, biorąc pod uwagę szeroki zakres spraw objętych art. 86 § 1.
35. Ponadto sprawy, w których mogą być wnoszone skargi nadzwyczajne, obejmują cały zakres jurysdykcji Sądu Najwyższego z wyjątkiem wyroków ustalających nieistnienie małżeństwa, orzekających unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli jedna ze stron zawarła już związek małżeński (art. 87 § 3) lub w przypadku, gdy zarzut podniesiony w skardze został już podniesiony w skardze kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 87 § 2). Szeroki zakres zastosowania tej procedury pogłębia niepewność prawną wynikającą z szerokości podstaw do kontroli orzeczeń.
36. Skarga nadzwyczajna musi zostać wniesiona w terminie pięciu lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Niedopuszczalne jest jednak uwzględnienie skargi nadzwyczajnej po upływie sześciu miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub od rozpoznania kasacji, jeżeli jest ona wnoszona na niekorzyść oskarżonego w sprawie karnej (art. 86 § 3). Od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz (art. 87 § 1). Wydaje się zatem, że zakres przedmiotowy mechanizmu kontroli jest ograniczony jedynie w niewielkim stopniu, a istniejące ograniczenia zaledwie powielają w pewnym zakresie te przewidziane już w innych aktach prawnych³⁴.

uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).

³⁴ Np. ograniczenie przewidziane w art. 87 § 3 Projektu Ustawy jest takie samo, jak w art. 400 kodeksu postępowania cywilnego, w którym ogranicza się możliwość wznowienia postępowania rozwodowego w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła nowy związek małżeński.

37. Ponadto, chociaż art. 86 § 3 wydaje się chronić oskarżonych w postępowaniach karnych, nie zawarto w nim wystarczających zabezpieczeń, aby chronić osoby niewinione w sprawach karnych. W istocie, pomimo przewidzianych w nim ograniczeń, przepis ten *prima facie* pozwalałby na wznowienie postępowania zakończonego uniewinnieniem przez sześć miesięcy, czyli stosunkowo długi okres. W tym kontekście warto podkreślić, że ETPC uznał, iż z punktu widzenia zasady *non bis in idem*³⁵ kontrolę nadzorczą można uznać za szczególny rodzaj wznowienia postępowania (w przeciwieństwie do „drugiego procesu”), a zatem jest ona objęta zakresem art. 4 ust. 2 Protokołu nr 7 do EKPC³⁶. Zarazem wydaje się, że szeroki zakres przedmiotowy „skargi nadzwyczajnej” przewidziany w Projekcie Ustawy wykracza poza zwykle wznowianie postępowań w wyjątkowych okolicznościach, o którym mowa we wspomnianym postanowieniu EKPC (zob. pkt 30 powyżej). Ze względu na ogólnikowe sformułowania Projektu Ustawy skargi nadzwyczajne mogą być dopuszczalne w dość szerokim zakresie spraw, więc ta nowa procedura może potencjalnie naruszać zakaz dwukrotnego sądenia, zgodnie z którym nikt nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności, sądzony lub ukarany ponownie za przestępstwo, w odniesieniu do którego został już prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju (art. 14 ust. 7 MPPOiP oraz art. 4 ust. 1 Protokołu 7 do EKPC). Skargi nadzwyczajne nie powinny umożliwiać sądowi wznowiania postępowań zakończonych prawomocnymi wyrokami w sprawach karnych z naruszeniem zakazu dwukrotnego sądenia³⁷ z wyjątkiem ograniczonej liczby przypadków, o których mowa w art. 4 ust. 2 Protokołu nr 7 do EKPC i które znajdują również odzwierciedlenie w polskim kodeksie postępowania karnego³⁸.
38. Ponadto, jak wskazał kilkakrotnie ETPC, taka procedura nie powinna co do zasady być wszczynana, jeżeli zarzucanym uchybieniem można było zaradzić w zwykłym postępowaniu odwoławczym lub kasacyjnym, gdyby właściwe prawo materialne zostało prawidłowo zastosowane³⁹. Należy zauważyć, że zgodnie z polskim prawem odwołanie od wyroku sądu pierwszej instancji może generalnie opierać się na dowolnych zarzutach, odnoszących się zarówno do stanu faktycznego, jak i przepisów prawa. Nadzwyczajne środki zaskarżenia są już teraz dostępne w postaci skarg kasacyjnych, wniosków o wznowienie postępowania oraz skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, chociaż istnieją pewne ograniczenia dopuszczalności takich skarg w odniesieniu zarówno do rodzajów spraw, jak i powodów skargi⁴⁰. Na prawa człowieka i podstawowe wolności, o których mowa jest w

³⁵ Tj. zakazu dwukrotnego sądenia – dana osoba nie może być ponownie sądzona za ten sam czyn.

³⁶ *Op. cit.*, przypis 28, pkt 46 i 54 (ECtHR [ETPC], *Nikitin v. Russia* [Nikitin przeciwko Rosji], 20 lipca 2004 r.).

³⁷ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on the Courts of Bosnia and Herzegovina* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o ustroju sądów Bośni i Hercegowiny”], nr CDL-AD (2013)015 z 15 czerwca 2013 r., pkt 45, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)015-e)>. Zob. też art. 454 polskiego kodeksu postępowania karnego, w którym stanowi się, że sąd odwoławczy nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji, ani też nie może zastrzyć kary przez wymierzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności.

³⁸ Zob. art. 540 kodeksu postępowania karnego w sprawie wznowienia postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem, jeżeli w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa lub ujawnią się nowe fakty lub dowody nie znane przedtem sądowi (zob. *op. cit.*, przypis 40). Zob. też art. 542 § 5, w którym stanowi się, że „[n]iedopuszczalne jest wznowienie postępowania z urzędu na niekorzyść oskarżonego po upływie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia”. W art. 454 polskiego kodeksu postępowania karnego stwierdza się też, że sąd odwoławczy nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji, nie może orzec surowszej kary pozbawienia wolności (z wyjątkiem przypadku, gdy sąd nie zmienia ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonego wyroku) oraz nie może zastrzyć kary przez wymierzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności.

³⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 22, pkt 28 (ECtHR [ETPC], *Nelyubin v. Russia* [Nielubin przeciwko Rosji], 2 listopada 2006 r.).

⁴⁰ Zob. art. 190 Konstytucji, w którym stanowi się: „[o]rzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”. Zob. też art. 540 polskiego kodeksu postępowania karnego, w którym stanowi się: „Art. 540. § 1. Postępowanie sądowe zakończone prawomocnym

Konstytucji, można co do zasady powoływać się także bezpośrednio przed sądami w trakcie postępowania, gdyż zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Tak więc istniejące podstawy odwołania opartego na stanie faktycznym i przepisach prawa obejmowałyby już przypadki rażącego naruszenia prawa przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 86 § 1 pkt 2 Projektu Ustawy) bądź okoliczności przewidziane w art. 86 § 1 pkt 3 Projektu Ustawy w przypadku, gdy istotne ustalenia sądu są sprzeczne z zebrany materiał dowodowy.

39. Ogólnie, jeżeli ustawodawca dostrzega potrzebę wprowadzenia nowych podstaw odwołania lub kasacji, nie jest jasne, dlaczego autorzy projektu zdecydowali się na stworzenie takiej odrębnej procedury (i izby) zamiast uzupełnić katalog podstaw zawarty już w kodeksach postępowania karnego i postępowania cywilnego.
40. W świetle powyższego brzmienie art. 86 nie jest wystarczająco jasne i precyzyjne pod względem zakresu przedmiotowego „skargi nadzwyczajnej”, aby zapewnić zgodność z zasadą pewności prawa⁴¹. Ponadto ten zakres przedmiotowy nie jest ściśle ograniczony oraz wydaje się pokrywać z dotychczasowym zwykłym postępowaniem odwoławczym i kasacyjnym.

2.1.3. Zakres czasowy skarg nadzwyczajnych

41. Jeżeli chodzi o zakres czasowy, skarga nadzwyczajna musi zostać wniesiona w terminie pięciu lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Termin ten nie ma jednak zastosowania do skarg nadzwyczajnych wnoszonych w ciągu trzech lat od daty wejścia w życie Projektu Ustawy; można je mianowicie wnosić od orzeczeń, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1). W uzasadnieniu do Projektu Ustawy stwierdza się, że musi ona działać wstecz, aby umożliwić zakwestionowanie orzeczeń rażąco naruszających pryncypia wynikające z zasady sprawiedliwości.
42. Chociaż ETPC uznał, że niektóre przepisy przejściowe mogą być uzasadnione w świetle szczególnego „kontekstu historycznego” danego kraju, na przykład natychmiast po upadku reżimu autorytarnego⁴², stwierdził jednak również, że poczynionych na tej podstawie odstępstw od ogólnych standardów nie można utrzymywać w dłuższej perspektywie⁴³. Wątpliwe jest zatem, czy można usprawiedliwić kwestionowanie prawomocnych orzeczeń sądowych sprzed ponad dwudziestu lat.

orzeczeniem wznawia się, jeżeli: 1) w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; 2) po wydaniu orzeczenia ujawnią się nowe fakty lub dowody nie znane przedtem sądowi, wskazujące na to, że:

- a) skazany nie popełnił czynu albo czyn jego nie stanowił przestępstwa lub nie podlegał karze;
- b) skazano go za przestępstwo zagrożone karą surowszą albo nie uwzględniono okoliczności zobowiązujących do nadzwyczajnego złagodzenia kary albo też błędnie przyjęto okoliczności wpływające na nadzwyczajne obostrzenie kary;
- c) sąd umorzył lub warunkowo umorzył postępowanie karne błędnie przyjmując popełnienie przez oskarżonego zarzucanego mu czynu.

§ 2. Postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, jeżeli w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą skazania lub warunkowego umorzenia.

§ 3. Postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”. Zob. też część I, księga I, tytuł VI, dział VI „Wznowienie postępowania” kodeksu postępowania cywilnego – dokument dostępny pod adresem <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp?id=WDU19640430296&type=U&name=D19640296Lj.pdf> (w języku polskim).

⁴¹ Tj. przepisy prawne powinny być jasne i precyzyjne, aby jednostki mogły jednoznacznie stwierdzić, które prawa oraz obowiązki ich dotyczą, oraz mogły odpowiednio dostosować swoje zachowanie. Zob. *op. cit.*, przypis 14, s. 15–17 („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”).

⁴² Zob. np. ECtHR [ETPC], *Rekvenyi v. Hungary* [Rekvenyi przeciwko Węgrom] (skarga nr 25390/94, wyrok z dnia 20 maja 1999 r.), pkt 48, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>>.

⁴³ Zob. np. ECtHR [ETPC], *Vajnai v. Hungary* [Vajnai przeciwko Węgrom] (skarga nr 33629/06, wyrok z dnia 8 lipca 2008 r.), pkt 49, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87404>>.

43. W tym kontekście warto zauważyć, że w odniesieniu konkretnie do kontroli nadzorczej ETPC uznał, że roczny termin na wnoszenie takich skarg nie gwarantuje poszanowania wymogu pewności prawa⁴⁴. Choć prawomocne orzeczenia nie będą podlegać zmianie przez czas nieokreślony, wskazany w Projekcie Ustawy pięcioletni okres, podczas którego będzie istnieć możliwość wniesienia od nich skargi nadzwyczajnej, również wydaje się bardzo długi. Ponadto zgodnie z art. 115 Projektu Ustawy podczas trzyletniego okresu przejściowego mechanizm skarg nadzwyczajnych może skutkować wznowieniem wszystkich postępowań, w których orzeczenia uprawomocniły się po 17 października 1997 r. Jest to jeszcze bardziej niepokojące w kontekście przeciętnego czasu rozpatrywania spraw przez Sąd Najwyższy, który wynosi siedem miesięcy⁴⁵.
44. Ponadto, jak zauważył ETPC, art. 6 EKPC nie dotyczy wyłącznie dostępu do sądu i prowadzenia postępowania, ale także wykonywania orzeczeń sądowych⁴⁶. Proponowany nowy mechanizm skargi nadzwyczajnej mógłby *de facto* prowadzić do sytuacji, w której w wielu przypadkach prawomocne, wiążące orzeczenie sądowe pozostawałoby potencjalnie niewykonane przez pięć lat ze szkodą dla jednej ze stron, pozbawiając ją korzyści wynikających z uzyskanego orzeczenia, co jest niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC⁴⁷. Destabilizujący skutek takiego okresu niepewności jest oczywisty. Ma on wpływ nie tylko na strony sprawy, gdyż nie mogą one w efekcie planować swojego życia i działalności gospodarczej w poczuciu pewności, że postępowanie sądowe dobiegło końca, ale także na ogół społeczeństwa w odniesieniu do spraw, w których ustanowiono pewne zasady prawne. W sprawach dotyczących ochrony praw człowieka – od orzeczeń w których można było wnosić skargi nadzwyczajne – Komisja Wenecka wskazała wyraźnie, że wymagane są terminowe środki prawne⁴⁸.
45. Dodatkowo tak szeroki zakres czasowy oznacza, że Sąd Najwyższy musiałby potencjalnie wydać bardzo dużą liczbę dodatkowych wyroków, co ogromnie zwiększyłoby jego obciążenie sprawami i z dużym prawdopodobieństwem skutkowałoby znacznym obciążeniem polskiego sądu najwyższej instancji (zob. podsekcję 2.1.5 poniżej).
46. Wreszcie, wybór początku okresu wskazanego w przepisach przejściowych, tj. 17 października 1997 r., który jest również datą wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, można wyjaśnić w związku z treścią art. 86 § 1 pkt 1 Projektu Ustawy, gdzie odniesiono się wyraźnie do „wolności i praw człowieka i obywatela określonych w *Konstytucji*”. Jednocześnie brakuje wyraźnego uzasadnienia, dlaczego właśnie od tego dnia powinny występować szczególne obawy dotyczące praworządności lub sprawiedliwości społecznej oraz potencjalnych pomyłek sądowych lub inne przekonujące powody. Dokonując przeglądu podobnych przepisów,

⁴⁴ *Op. cit.*, przypis 24, pkt 30 (ECtHR, *Kulkov and others v. Russia* [Kulkow i inni przeciwko Rosji], 8 stycznia 2009 r.), gdzie Trybunał stwierdził, że okres ponad 13 miesięcy przed wniesieniem skargi w ramach kontroli nadzorczej stanowi „wyjątkowo długi czas”.

⁴⁵ Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2016*, s. 226, dokument w języku polskim jest dostępny pod adresem: http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Dzialalnosc_SN/Dzialalnosc_SN_2016.pdf.

⁴⁶ *Op. cit.*, przypis 18, pkt 55 (ECtHR [ETPC], *Ryabikh v. Russia* [Riabych przeciwko Rosji], wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.).

⁴⁷ *Ibidem*, pkt 55 (ECtHR [ETPC], *Ryabikh v. Russia* [Riabych przeciwko Rosji], wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.).

⁴⁸ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Study on Individual Access to Constitutional Justice* [„Badanie dotyczące indywidualnego dostępu do konstytucyjnego wymiaru sprawiedliwości”] nr CDL-AD(2010)039rev, pkt 109 and 149, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039rev-e), gdzie stwierdza się: „[p]owinno się zapewnić możliwość wnoszenia indywidualnych skarg do sądu konstytucyjnego, a także powinny istnieć skuteczne konstytucyjne środki prawne. Ponadto sąd konstytucyjny lub równoważny powinien być w stanie zapewnić szybkie środki prawne oraz przyspieszyć długotrwałe procedury, a także zapewnić odszkodowanie w przypadkach, gdy postępowanie jest przewlekłe”, a ponadto „[t]erminy na wydawanie orzeczeń, jeżeli zostały ustanowione, nie powinny być zbyt krótkie, aby umożliwić sądowi konstytucyjnemu możliwość dogłębnego zbadania sprawy, a także nie powinny być tak długie, aby uniemożliwić skuteczną ochronę praw człowieka za pośrednictwem konstytucyjnego wymiaru sprawiedliwości”.

Komisja Wenecka uznała, że takie terminy powinny zostać uzasadnione, aby nie wydawały się arbitralne, lub też powinny zostać poddane przeglądowi⁴⁹.

2.1.4. Zakres podmiotowy skarg nadzwyczajnych

47. Uprawnienia do wnoszenia skarg nadzwyczajnych przyznano pewnej liczbie wymienionych ze stanowiska funkcjonariuszy publicznych. Skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, który pełni zarazem funkcję Ministra Sprawiedliwości⁵⁰, grupa co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów i Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, niektórzy inni funkcjonariusze⁵¹ (art. 86 § 2 Projektu Ustawy). W uzasadnieniu do Projektu Ustawy stwierdza się, że nowa procedura ma na celu ochronę konstytucyjnych wolności i praw obywateli w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów. Jednocześnie nie przewidziano przepisu pozwalającego wnosić skargi nadzwyczajne jednostkom, na które potencjalnie wywierają wpływ takie wyroki; stawia to pod znakiem zapytania uzasadnienie i sam cel nowego przepisu.
48. Ponadto należy zauważyć, że ETPC wyraźnie uznał, iż „prawo strony postępowania do sądu byłoby [...] iluzoryczne, gdyby system prawny umawiającego się państwa umożliwiał uchylene prawomocnego i wiążącego orzeczenia sądowego przez sąd wyższej instancji w wyniku wniosku złożonego przez *funkcjonariusza publicznego*” [podkreślenie dodano]⁵². Jest tak w szczególności wtedy, gdy taki wniosek może zostać złożony przez prokuratora generalnego, który nie jest stroną postępowania⁵³. Proponowany przepis wprowadza taką możliwość ingerencji ze strony urzędników państwowych, a więc narusza prawo stron postępowania do sądu.
49. Ponadto fakt, że postępowanie takie może wszcząć Prokurator Generalny/Minister Sprawiedliwości, a także 30 posłów lub 20 senatorów, umożliwiałby tym osobom publicznym i politykom wywieranie potencjalnego wpływu na wymiar sprawiedliwości – przynajmniej z punktu widzenia społeczeństwa, nawet jeżeli ostateczna decyzja będzie podejmowana przez sędziów. Taki mechanizm może naruszać niezależność sądów, a także zasadę podziału władz i równowagi uprawnień.
50. Projekt Ustawy skutkowałby zatem sytuacją, w której inne władze mogłyby ingerować w uprawnienia decyzyjne sędziów⁵⁴, a zwłaszcza podważać ostateczność ich decyzji. W dokumencie *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] z 1985 r.⁵⁵ stwierdza się, że sędziowie powinni rozstrzygać przedstawiane im sprawy w sposób bezstronny, bez żadnej niewłaściwej lub nieuzasadnionej ingerencji w postępowanie sądowe. W zasadach tych wskazuje się również, że orzeczenia sądowe nie powinny podlegać rewizji „bez uszczerbku dla kontroli sądowej lub łagodzenia bądź zmiany przez właściwe organy

⁴⁹ Venice Commission and the CoE Directorate for Justice and Human Dignity [Komisja Wenecka i Dyrektoriat ds. Sprawiedliwości i Godności Człowieka Rady Europy], *Joint Opinion on the Draft Law on the Temporary State Commission on Miscarriages of Justice of Georgia* [„Wspólna opinia dotycząca projektu ustawy o tymczasowej komisji państwowej ds. pomyłek sądowych w Gruzji”], nr CDL-AD(2013)013 z 17 czerwca 2013 r., pkt 63, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)013-e)>.

⁵⁰ Od chwili wejścia w życie nowej ustawy o prokuraturze w dniu 4 marca 2016 r. funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości (zob. drugie zdanie art. 1 § 2 nowej ustawy dostępnej pod adresem <<http://www.legislationline.org/topics/country/10/topic/9>>).

⁵¹ Tj. Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy oraz Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵² *Op. cit.*, przypis 18, pkt 56 (ECtHR [ETPC], *Ryabikh v. Russia* [Riabich przeciwko Rosji], wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.).

⁵³ *Op. cit.*, przypis 18, pkt 62–65 (ECtHR [ETPC], *Brumărescu v. Romania* [Brumărescu przeciwko Rumunii], 28 października 1999 r.).

⁵⁴ *Op. cit.*, przypis 31, pkt 19 („Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32”).

⁵⁵ *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., zasada 2, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>>.

wyroków skazujących wydanych przez sędziów zgodnie z prawem”⁵⁶. Generalnie, z wyjątkiem decyzji o amnestii, ułaskawieniu lub podobnych środków, władza wykonawcza i ustawodawcza nie powinny podejmować decyzji unieważniających orzeczenia sądowe⁵⁷.

51. Ponadto, jak zauważa również Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges – CCJE): „[w]ykonania orzeczenia nie mogą udaremniać interwencje zewnętrzne dokonywane przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą przez uchwalanie prawa z mocą wsteczną”⁵⁸. W istocie „[s]amo pojęcie »niezależnego« sądu, o którym mowa w art. 6 EKPC, implikuje, że jego uprawnienia do wydawania wiążących orzeczeń nie mogą podlegać zatwierdzeniu bądź ratyfikacji, a także, że treść tych orzeczeń nie może być zmieniana przez władzę inną niż sądowiczą, w tym przez głowę państwa”⁵⁹.
52. Na mocy Projektu Ustawy skargi nadzwyczajne będą mogli wносить jedynie politycy i podmioty instytucjonalne. Oznacza to, że ustalone przez sąd prawa i obowiązki osób fizycznych lub podmiotów prawnych w konkretnych sprawach, które zostały już osądzone, mogą zostać zakwestionowane wskutek działań osób trzecich, nie zaś przez same strony. Nie jest jasne, w jaki sposób można byłoby usprawiedliwić tak poważne ograniczenie prawa do dostępu do sądu chronionego na mocy art. 6 EKPC, które obejmuje również prawo do wykonywania orzeczeń sądowych⁶⁰. Uprawnienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa jego izby do wyznaczenia „rzecznika interesu społecznego” biorącego udział w postępowaniu (art. 90) nie rekompensuje w wystarczającym stopniu tego ograniczenia praw obywateli.
53. W praktyce pozostawienie możliwości wnoszenia skargi wyłącznie politykom i podmiotom instytucjonalnym może doprowadzić do sytuacji, w której niektóre osoby prawne i fizyczne będą miały większą od innych możliwość przekonania wystarczającej liczby polityków, aby zajęli się ich sprawą. Dodatkowo wpływowe lobby i grupy interesów mogłyby wykorzystywać tę nową procedurę w celu wywierania pośredniego wpływu na pracę sądów.

2.1.5. Inne obawy

54. Dodatkowa instancja odwoławcza wprowadzona przez Projekt Ustawy uczyniłaby system sądowy bardziej złożonym, a tym samym mogłaby z dużym prawdopodobieństwem skutkować przedłużeniem postępowania⁶¹. Z praktycznego punktu widzenia już sam ten przepis może potencjalnie sparaliżować pracę Sądu Najwyższego na czas nieokreślony, co z kolei naruszyłoby pewność prawa. Ogrom zadań potencjalnie stojących przed Sądem Najwyższym na mocy Projektu Ustawy ilustruje w wystarczającym stopniu liczba spraw, którymi zajmował się on w samym

⁵⁶ *Ibidem*. Zasada 4.

⁵⁷ Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”], przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu Zastępców Ministrów, pkt 17, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)>.

⁵⁸ *Op. cit.*, przypis 17, pkt 11–12 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 13 z 2010 r.”).

⁵⁹ *Ibidem*, pkt 12 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 13 z 2010 r.”).

⁶⁰ *Op. cit.*, przypis 18, pkt 55 (ECtHR [ETPC], *Ryabikh v. Russia* [Riabych przeciwko Rosji], wyrok z dnia 24 lipca 2003 r.).

⁶¹ Zob. np. uwagi Komisji Weneckiej oraz Dyrektoriatu Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy dotyczące czterech instancji sądowych na Ukrainie, zawarte w dokumencie *Joint Opinion on the Draft Law on the Judicial System and the Status of Judges of Ukraine* [„Wspólna opinia dotycząca projektu ustawy o wymiarze sprawiedliwości i statusie sędziów na Ukrainie”], nr CDL-AD(2010)003 z 16 marca 2010 r., pkt 20–23, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)003-e)>.

- 2016 r. (11 275)⁶². Choć liczbą spraw nie jest równoznaczna z liczbą wydanych prawomocnych wyroków, wystarcza, aby ukazać jego roczne obciążenie pracą.
55. Ponadto wprowadzenie nowej procedury odwoławczej, w połączeniu z możliwością wznowienia licznych postępowań zakończonych prawomocnymi wyrokami, trzeba też rozważać w ogólniejszym kontekście i tak przeciążonego już wymiaru sprawiedliwości, którego trudnej sytuacji dowodzi obfite orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące przewlekłości postępowania sądowego w Polsce⁶³.
56. W obliczu zarzutów nieprzeprowadzenia postępowania w rozsądnym terminie ETPC regularnie podkreśla, że Konwencja nakłada na umawiające się państwa-strony obowiązek „zorganizowania systemu sądownictwa w taki sposób, by sądy mogły spełnić każdy wymóg tego postanowienia, w tym obowiązek rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”⁶⁴. Pod tym względem cechy strukturalne systemu prawnego, które skutkują opóźnieniami w postępowaniu sądowym, nie stanowią usprawiedliwienia na mocy art. 6 EKPC lub art. 14 MPPOiP⁶⁵. Biorąc pod uwagę nadmierne już dziś obciążenie polskiego wymiaru sprawiedliwości, długoterminowe rozwiązanie mające na celu poprawę tej sytuacji nie może polegać na ustanowieniu dodatkowej instancji odwoławczej, lecz raczej na usprawnieniu postępowań i uczynieniu ich efektywniejszymi⁶⁶.

2.1.6. Podsumowanie

57. W świetle powyższych rozważań wprowadzenie takiej nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych budzi poważne obawy dotyczące niezgodności z podstawowymi zasadami praworządności, w tym zasadą powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) oraz prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Stwarza ono także ryzyko potencjalnego nadmiernego obciążenia Sądu Najwyższego, jednocześnie umożliwiając pozostałym władzom wpływ na sądownictwo w sposób sprzeczny z zasadą niezależności sądów i podziału władzy. **Dlatego też zaleca się usunięcie przepisów o skardze nadzwyczajnej z Projektu Ustawy jako z natury niezgodnych z międzynarodowymi standardami praworządności i praw człowieka.** Jak wspomniano powyżej, te same cele ochrony praworządności i sprawiedliwości społecznej można byłoby osiągnąć dzięki właściwemu wykorzystaniu dostępnych już odwołań lub kasacji w celu naprawienia błędów sądowych bądź innych uchybień, zanim orzeczenia staną się prawomocne i wykonalne.

⁶² W 2016 r. Izba Cywilna zakończyła 5498 spraw, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 3225 spraw, Izba Karna 2489 spraw, a Izba Wojskowa 63 sprawy; zob. Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2016*, dokument w języku polskim jest dostępny pod adresem: http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Dzialalnosc_SN/Dzialalnosc_SN_2016.pdf.

⁶³ Zob. w szczególności wyrok pilotażowy ECtHR [ETPC], *Rutkowski and Others v. Poland* [Rutkowski i inni przeciwko Polsce] (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11 oraz 591 innych skarg, wyrok z dnia 7 lipca 2015 r.), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155815>, w którym wskazano w szczególności „skalę i złożoność problemu przewlekłości postępowań”.

⁶⁴ ECtHR [ETPC], *Süßmann v. Germany* [Süßmann przeciwko Niemcom] (skarga nr 20024/92, wyrok z 16 września 1996 r.), pkt 55, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57999>.

⁶⁵ *Op. cit.*, przypis 61, pkt 22 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej oraz Dyrektoriatu Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy z 2010 r. dotycząca projektu ustawy o wymiarze sprawiedliwości i statusie sędziów na Ukrainie”).

⁶⁶ *Ibidem*, pkt 22.

2.2. Rozstrzyganie spraw związanych z wyborami przez nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

58. Sąd Najwyższy pozostaje właściwy do rozpatrywania skarg wyborczych oraz wydawania orzeczeń o ważności wyborów i referendum. Ze względu na rolę Sądu Najwyższego w takich sprawach warto podkreślić, że zarządzanie demokratycznymi wyborami wymaga, aby od czynności oraz decyzji podejmowanych przez niezależne i bezstronne organy odpowiedzialne za zarządzanie wyborami przysługiwało odwołanie do niezależnego i bezstronnego organu sądowego⁶⁷. W odniesieniu do wszystkich rodzajów sporów wyborczych decyzje wyższego organu wyborczego powinny podlegać kontroli sprawowanej przez najwyższy organ sądowiczy, którego orzeczenie powinno być ostateczne⁶⁸. W związku z tym uwagi przedstawione w niniejszej Opinii w odniesieniu do aspektów dotyczących niezależności Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej mają szczególne znaczenie w obliczu tego, że Sąd ten stwierdza ważność wyborów i referendum. Wyłącznie pełna przejrzystość, bezstronność i niezależność od wszelkich wpływów politycznych zapewnią prawidłową kontrolę nad działaniami państwa podejmowanymi podczas całego procesu wyborczego⁶⁹.
59. W odniesieniu do roli Sądu Najwyższego w rozstrzyganiu sporów wyborczych warto również przypomnieć o ustaleniach i zaleceniach przedstawionych w dokumencie *2015 OSCE/ODIHR Parliamentary Election Assessment Mission Final Report on Poland* [„Sprawozdanie końcowe OBWE/ODIHR z 2015 r. z misji dotyczącej oceny wyborów parlamentarnych w Polsce”]⁷⁰.
60. W art. 1 § 3 i art. 25 Projektu Ustawy dotyczących właściwości Sądu Najwyższego stwierdza się, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będzie rozpatrywać spory dotyczące wyborów parlamentarnych i prezydenckich oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, referendum ogólnokrajowych i referendum konstytucyjnych. Ta część jurysdykcji Sądu Najwyższego, należąca obecnie do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, zostanie przeniesiona do nowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Dodatkowe postanowienia szczegółowo opisujące zasady i procedury rozstrzygania sporów wyborczych są zawarte w kodeksie wyborczym, kodeksie postępowania cywilnego oraz kodeksie karnym.

⁶⁷ Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 25 on Article 25 of the ICCPR* [„Komentarz Ogólny nr 25 w sprawie art. 25 MPPoiP”] z 27 sierpnia 1996 r., pkt 20, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en>, w którym stwierdza się: „Powinien zostać ustanowiony niezależny organ wyborczy w celu sprawowania nadzoru nad procesem wyborczym oraz zapewnienia, aby przebiegał on w sposób sprawiedliwy, bezstronny i zgodny z obowiązującymi przepisami, które powinny być zgodne z Paktem”. Zob. też OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Toward a Standard Election Dispute Monitoring System* [„Rozwiązywanie sporów wyborczych na obszarze OBWE: Opracowywanie standardowego systemu monitorowania sporów wyborczych”] (2000), pkt A.5, <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

⁶⁸ *Ibidem*, pkt B.10 [„Publikacja ODIHR z 2000 r. w sprawie rozwiązywania sporów wyborczych na obszarze OBWE: Opracowywanie standardowego systemu monitorowania sporów wyborczych”].

⁶⁹ Zob. *OSCE Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* [„Obecne zobowiązania OBWE dotyczące demokratycznych wyborów w państwach uczestniczących w OBWE”] (2003), sekcja 4, <<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report* [„Kodeks dobrych praktyk w kwestiach dotyczących wyborów: wytyczne i raport wyjaśniający”] z 18–19 października 2002 r., pkt 68, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

⁷⁰ OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Poland – Parliamentary Election Assessment Mission Report* [„Polska – Sprawozdanie z misji dotyczącej oceny wyborów parlamentarnych”], 25 października 2015 r., s. 3 i 18, <<http://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>>. Zgodnie z ustaleniami OBWE/ODIHR od postanowień Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) można odwoływać się do Sądu Najwyższego tylko w bardzo ograniczonym zakresie, a w szczególności brakuje kontroli sądowej nad odmową rejestracji kandydatów; OBWE/ODIHR zaleciło, aby kodeks wyborczy zmieniono w celu zapewnienia kontroli sądowej nad postanowieniami PKW, w szczególności w sprawach związanych z rejestracją kandydatów lub list kandydatów. Zgodnie z kodeksem wyborczym do Sądu Najwyższego można odwołać się tylko od dwóch rodzajów postanowień PKW. Są to postanowienia o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 kodeksu wyborczego) oraz o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 205 kodeksu wyborczego).

61. Zgodnie z art. 113 przepisów przejściowych zawartych w Projekcie Ustawy po jej wejściu w życie „sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych stają się sędziami orzekającymi w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”, chyba że zostaną oni przeniesieni w stan spoczynku z racji wieku (zob. podsekcję 4.3 poniżej). Oznacza to, że w nowo utworzonej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych będą orzekać wyłącznie sędziowie powołani w tym samym czasie, zgodnie z nową procedurą określoną w art. 30 Projektu Ustawy. Zgodnie z tym przepisem wszystkie kandydatury na takie stanowiska sędziów należy będzie zgłaszać Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 30 § 2), która jest organem właściwym do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa)⁷¹.
62. W tym względzie należy podkreślić, że – jak stwierdzono również w Opinii z sierpnia 2017 r. (zob. podsekcję 7 poniżej) – nowe zasady wyboru przez Sejm sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa postawią pod znakiem zapytania niezależność Rady w przypadku wdrożenia reformy (zob. podsekcję 7 poniżej). Ponadto Prezes tej izby, zajmującej się najbardziej wrażliwymi sprawami publicznymi zostanie powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku procedury, która również budzi pewne obawy (zob. podsekcję 4.2 poniżej). Ogólnie rzecz biorąc, proponowane projekty aktów prawnych mogą skutkować ryzykiem upolitycznienia procedury powoływania członków i Prezesa tej izby oraz ogólnie sędziów.
63. Ponadto rozpatrywanie wszelkich kwestii dotyczących spraw publicznych będzie musiało zostać zawieszona, dopóki nie zostaną wypełnione wszystkie wakaty w nowej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, co może wymagać pewnego czasu. Wiąże się to z ryzykiem powstania zaległości w rozpatrywaniu kwestii związanych ze sprawami publicznymi, a przekazywanie spraw do nowej izby może też spowodować niepotrzebne opóźnienia sprzeczne z prawem do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie chronionym na mocy art. 14 MPPOiP oraz art. 6 EKPC⁷². Ponadto przekazanie wszystkich takich spraw do zupełnie nowej izby o specjalnym statusie (zob. pkt 24 powyżej) w wyniku przyjęcia nowego ustawodawstwa może także być sprzeczne z zasadą „sędziego naturalnego”, zgodnie z którą każdy powinien być sądzony jedynie przez zwykły, wcześniej ustanowiony właściwy sąd lub sędziego „przewidzianego prawem”, i która zakazuje ustanawiania doraźnej, specjalnej lub określonej *ex post facto* jurysdykcji⁷³.
64. W związku z powyższym **zaleca się ustanowienie przepisów przejściowych, które zapewnią, aby sędziowie, którzy zajmowali się już sprawami z zakresu spraw publicznych, mogli wydać w nich wyroki, a jednocześnie zapewnią, aby inne takie sprawy były nadal rozpatrywane podczas restrukturyzacji Sądu Najwyższego w celu uniknięcia zaległości.** W każdym razie z powodów wymienionych powyżej skargi nadzwyczajne należy usunąć z Projektu Ustawy, a tym samym z zakresu właściwości Sądu Najwyższego.

⁷¹ Angielska wersja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (z 2011 r., zmienionej w 2016 r.) jest dostępna pod adresem http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6755/file/Poland_Act_on_National_Council_Judiciary_2016_en.pdf.

⁷² Zob. np. ECtHR [ETPC], *Fisanotti v. Italy* [Fisanotti przeciwko Włochom] (skarga nr 32305/96, wyrok z dnia 23 kwietnia 1998 r.), pkt 22, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-58159>, gdzie Trybunał uznał, że wprowadzenie reformy nie może uzasadniać opóźnień, gdyż państwa mają obowiązek zorganizowania wejścia w życie i wdrożenia nowych środków legislacyjnych w taki sposób, aby zapobiec przedłużeniu rozpatrywania obecnych spraw.

⁷³ Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges* [„Sprawozdanie dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezawisłość sędziów”] (2010), nr CDL-AD(2010)004 z 16 marca 2010 r., pkt 78, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e).

2.3. Nowa Izba Dyscyplinarna

65. Nowa Izba Dyscyplinarna będzie prowadzić postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych w przypadkach określonych w odrębnych ustawach, a także rozpatrywać skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 26 Projektu Ustawy).
66. Ta nowa izba wyróżnia się spośród innych, gdyż została ona częściowo wyjęta spod zwierzchności Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w porównaniu z pozostałymi izbami. W odróżnieniu od procedury wyboru Prezesów pozostałych izb, przy wyborze Prezesa Izby Dyscyplinarnej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie musi zasięgać opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 14 § 3). Ponadto Prezesowi Izby Dyscyplinarnej przysługują liczne szczególne uprawnienia, którymi nie dysponują Prezesi pozostałych izb. Należą do nich uprawnienia budżetowe, które Pierwszy Prezes sprawuje w odniesieniu do reszty Sądu Najwyższego (art. 7 § 2–3 i 4), prawo do powoływania i odwoływania przewodniczących wydziałów w Izbie Dyscyplinarnej, do przedstawiania opinii, gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa liczbę wakatów w Izbie Dyscyplinarnej, oraz do wydawania zgody na podjęcie przez sędziów orzekających w tej izbie dodatkowego zatrudnienia (art. 19 § 1), wszczynanie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego (art. 75 § 1), a także określanie wewnętrznej organizacji i regulaminu Izby Dyscyplinarnej (art. 95).
67. Ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest zobowiązany do działania „w porozumieniu” z Prezesem Izby Dyscyplinarnej przy wykonywaniu pewnych funkcji, w tym powoływaniu i odwoływaniu przewodniczących wydziałów w innych izbach oraz wyborze ławników, jak też przy nakazywaniu zwolnienia sędziego ujętego na gorącym uczynku lub zatrzymanego za zezwoleniem sądu dyscyplinarnego (art. 19 § 2). Zgodnie z art. 97 Projektu Ustawy Izba Dyscyplinarna będzie ponadto obsługiwana przez własny sekretariat na szczególnych zasadach, co uczyni ją w znacznej mierze autonomiczną częścią Sądu Najwyższego i skutkuje *de facto* utworzeniem odrębnej izby o szczególnym statusie w ramach Sądu Najwyższego.
68. Z uzasadnienia Projektu Ustawy nie wynika jasno, dlaczego potrzebny jest taki szczególny, autonomiczny status tej izby. Chociaż istnieje potrzeba zapewnienia niezależności organu orzekającego w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, w procedurach powoływania Prezesa Izby Dyscyplinarnej decydujący wpływ przyznano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, do czego dodatkowo przyczynia się usunięcie wymogu konsultacji z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego. Podczas gdy art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje prezesów Sądu Najwyższego, ta prerogatywa powinna mieć charakter ceremonialny (zob. pkt 105 poniżej). W każdym wypadku, warunki oraz procedura powoływania prezesów Sądu Najwyższego powinny być otwarte i przejrzyste, żeby zapewnić, że obiektywne, merytoryczne kryteria i kompetencje przeważają i najlepszy kandydat zostanie ostatecznie wybrany. (zob. 103-104 powyżej). Fakt, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma ostateczne zdanie w tym procesie oznacza, że nie można wykluczyć, iż względy polityczne lub inne przeważają nad kryteriami powołania. Co więcej, istnieje ryzyko, że przyszły Prezes Izby Dyscyplinarnej będzie mieć pewien dług wdzięczności w stosunku do organu powołującego, co może naruszyć niezależność władzy sądowniczej (zob. też podsekcję 4.2 poniżej dotyczącą powoływania Prezesów Sądu Najwyższego i związane z tym zalecenie w pkt 104 poniżej).

69. Ponadto przyznanie Prezesowi Izby Dyscyplinarnej wpływu na powoływanie/odwoływanie przewodniczących wydziałów w innych izbach oraz na wybór ławników wydaje się świadczyć o dość szerokim zakresie uprawnień niepowiązanych w żaden sposób z kwestiami dyscyplinarnymi. W świetle powyższych uwag przepisy takie dają Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, a więc organowi władzy wykonawczej, możliwość wywierania pośredniego wpływu w dziedzinach, które powinny leżeć w wyłącznej gestii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. **Specjalny status Izby Dyscyplinarnej i jej Prezesa oraz zasady mające zastosowanie wyłącznie do nich, zwłaszcza w odniesieniu do szczególnej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powinny zostać ponownie rozważone.**

2.4. Ławnicy Sądu Najwyższego zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej oraz Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

70. W art. 58 § 1 przewiduje się, że ławnicy Sądu Najwyższego (kategoria wprowadzona w Projekcie Ustawy) będą uczestniczyć w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych, a także w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego oraz w sprawach dyscyplinarnych określonych w art. 26 § 1 i 2 Projektu Ustawy.
71. W rozdziale 6 Projektu Ustawy zawarto szczegółowe warunki kwalifikacji ławników oraz przepisy dotyczące procesu ich wyboru i ich statusu. Dana osoba może być ławnikiem Sądu Najwyższego, jeżeli spełnia określone warunki i nie należy do pewnych wyłączonych kategorii (zob. art. 58 § 2 i art. 59). Kolegium Sądu Najwyższego⁷⁴ ustala liczbę ławników Sądu Najwyższego, ale organem odpowiedzialnym za ich wybór jest Senat (wyższa izba parlamentu), która wybiera ich w głosowaniu tajnym (art. 60 § 1–2). Kandydaci mogą być zgłaszani Senatowi przez „stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, zarejestrowane na podstawie odrębnych przepisów” (z wyłączeniem partii politycznych) bądź grupy co najmniej stu obywateli mających czynne prawo wyborcze (art. 61 § 2). Ławnicy Sądu Najwyższego są wybierani na kadencje trwające cztery lata kalendarzowe (art. 60 § 3), przy czym nie ma ograniczeń dotyczących ich ponownego wyboru pod warunkiem, że nadal spełniają kryteria kwalifikacyjne, w tym limit wieku 60 lat w chwili wyboru.
72. W tym kontekście należy podkreślić, że w art. 182 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi się: „[u]dział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”, a instytucja ławników jest już obecna w polskim sądownictwie – w sądach niższej instancji. Udział społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest ogólnie przyjmowany z zadowoleniem, jak wspomniano także we wcześniejszych opiniach ODIHR⁷⁵. W szczególności udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom uważa się generalnie za element pozytywny, ponieważ ogólnie pomaga to w zapewnieniu przejrzystości, a także większego zaangażowania społeczeństwa w postępowania dyscyplinarne, pozwalając jednocześnie uniknąć ryzyka korporacjonizmu wśród sędziów⁷⁶. Równocześnie, udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości,

⁷⁴ Zgodnie z art. 20 § 1 Projektu Ustawy „Kolegium Sądu Najwyższego tworzą: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezesi Sądu Najwyższego oraz sędziowie wybrani przez zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego na okres trzech lat”.

⁷⁵ Zob. np. *op. cit.*, przypis 10, pkt 51, 55 i 79 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)”).

⁷⁶ Zob. *op. cit.*, przypis 80, pkt 9 dokumentu *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) opracowanego przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

niekoniecznie oznacza, że ławnicy powinni uczestniczyć we wszystkich etapach postępowania, także na najwyższym krajowym szczeblu. Przeciwnie, zasiadanie ławników w sądach najwyższego szczebla jest sprzeczne z praktyką w innych krajach europejskich (zob. par 77 poniżej).

73. Należy jednak podkreślić, że wszystkie wymagania dotyczące niezależności i bezstronności odnoszą się do ławników podobnie jak do sędziów zawodowych i ław przysięgłych⁷⁷. W celu ustalenia, czy dany organ może być uważany za „niezależny” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, ETPC rozważa różne aspekty, w tym między innymi sposób powoływania jego członków i ich kadencje, gwarancje ochrony przed naciskami z zewnątrz (w tym zarówno przed bezpośrednią, jak i pośrednią ingerencją władzy wykonawczej) oraz to, czy dany organ funkcjonuje w sposób niezależny⁷⁸.
74. Wprowadzenie ławników do Sądu Najwyższego budzi bardzo duże obawy z punktu widzenia międzynarodowych standardów niezależności sądów. Mechanizm ich powoływania stwarza szczególne zagrożenia dla niezależności sądów – zarówno jeżeli chodzi o brak obiektywnych kryteriów, jak i ryzyko upolitycznienia procedury. Co do zasady należy zawsze preferować mechanizm selekcji oparty na uczciwej, profesjonalnej i przejrzystej konkurencji⁷⁹.
75. Warunki kwalifikacji na te stanowiska są następujące: Obywatelstwo polskie (wyłącznie) oraz korzystanie z pełnych praw cywilnych i obywatelskich; nieskazitelny charakter; wiek od 40 do 60 lat w chwili wyboru; stan zdrowia pozwalający na pełnienie obowiązków ławnika Sądu Najwyższego; oraz wykształcenie co najmniej średnie lub średnie branżowe (art. 58 § 2). Zgodnie z zaleceniami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym w celu zapewnienia niezależności sądów, wybór sędziów powinien być oparty na obiektywnych, z góry ustalonych i wyraźnie określonych kryteriach⁸⁰, odnoszących się zwłaszcza do ich „kwalifikacji, uczciwości, zdolności i

[Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezależności Sądów], pkt 9, <<http://www.osce.org/odihr/kyivrec>>. Zob. też np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges* [„Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów”] z 5 marca 2015 r., podsekcje 4.2.2 i 4.2.4, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e>>.

⁷⁷ Zob. ECtHR [ETPC], *Landborger v. Sweden* [Landborger przeciwko Szwecji] (skarga nr 11179/84, wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r.), pkt 30–36, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57515>>; *Holm v. Sweden* [Holm przeciwko Szwecji] (skarga nr 14191/88, wyrok z dnia 25 listopada 1993 r.), pkt 30, <<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57851>>; oraz *Remli v. France* [Remli przeciwko Francji] (skarga nr 16839/90, wyrok z dnia 23 kwietnia 1996 r.), pkt 46, <<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57983>>. Zob. też OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Legal Digest of International Fair Trial Rights* [„Streszczenie prawne dotyczące międzynarodowego prawa do rzetelnego procesu”] (2014), podsekcja 3.3.3 na s. 66–67, <<http://www.osce.org/odihr/94214>>.

⁷⁸ W szczególności w sprawie ławników-asesorów zob. *ibidem*, pkt 32 (ECtHR [ETPC], *Landborger v. Sweden* [Landborger przeciwko Szwecji], wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r.). Zob. też ECtHR [ETPC], *Campbell and Fell v. the United Kingdom* [Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu] (skarga nr 7819/77, 7878/77, wyrok z dnia 28 czerwca 1984 r.), pkt 78, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456>>. Zob. też *Olujić v. Croatia* [Olujić przeciwko Chorwacji] (skarga nr 22330/05, wyrok z dnia 5 maja 2009 r.), pkt 38, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91144>>; oraz *Oleksandr Volkov v. Ukraine* [Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie] (skarga nr 21722/11, wyrok z dnia 25 maja 2013 r.), pkt 103, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>>; jak również *op. cit.*, przypis 14, pkt 74–76 („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”).

⁷⁹ Zob. OSCE/ODIHR-DHR-Venice Commission [OBWE/ODIHR-Dyrektoriat Praw Człowieka (DHR)-Komisja Wenecka], *Joint Opinion on the Draft Law on Disciplinary Liability of Judges of the Republic of Moldova* [„Wspólna opinia na temat projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Republice Mołdawii”], nr CDL-AD(2014)006 z 24 marca 2014 r., pkt 48–49, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5196/file/Joint_VC_Opinion_JUD_MLD_24March2014_en.pdf>.

⁸⁰ Zob. np. *op. cit.*, przypis 31, pkt 19 („Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 z 2007 r.”); oraz *op. cit.*, przypis 57, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”). Zob. też Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinion No. 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the Service of Society*, [„Opinia nr 10 (2007) dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”] z 23 listopada 2007 r., pkt 5–51, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>; *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8–10 lipca 1998 r.), przyjęta przez European Association of Judges [Europejskie Stowarzyszenie Sędziów] i opublikowana przez Radę Europy [DAJ/DOC (98)23], pkt 2.1 i 2.2, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>>; oraz *op. cit.*, przypis 80, pkt 21 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

efektywności”⁸¹ przy jednoczesnym zapewnieniu, aby skład władzy sądowniczej odzwierciedlał skład społeczeństwa jako całości⁸² i był zrównoważony pod względem płci⁸³. Chociaż warunki kwalifikacji przewidziane w Projekcie Ustawy są liczne, są one również dość ogólne i nie jest jasne, w jaki sposób kryteria te umożliwiałyby porównawczą ocenę kandydatów. W Projekcie Ustawy nie zawarto również żadnych instrukcji dotyczących sposobu przeprowadzenia porównawczej oceny w oparciu o te kryteria, które mogłyby pomóc Senatowi w wyborze najlepszych kandydatów. Mechanizm wyboru ławników polega po prostu na głosowaniu tajnym w Senacie.

76. To, że ławnicy Sądu Najwyższego są wybierani zwykłą większością głosów przez Senat, również sugeruje, że ich wybór może łatwo zostać upolityczniony. Ponadto rozważany proces selekcji stanowi potencjalne zagrożenie dla bezstronności ławników, którzy mogą później czuć się zobowiązani do „wdzięczności” wobec partii politycznej, która popierała ich wybór przez Senat, oraz mogą postępować stosownie do tego, orzekając w sprawach⁸⁴. Dodatkowo należy zauważyć, że ławnicy Sądu Najwyższego są ponownie wybierani co cztery lata, co umożliwiłoby sprawującemu w danym czasie władzę rządowi, jeżeli posiadałby większość w Senacie, wpływ na orzeczenia Sądu Najwyższego za pośrednictwem tego rodzaju grupy ławników. W dokumencie *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] stwierdza się, że powołania sędziowskie należy chronić przed niewłaściwym wpływem⁸⁵. Ponadto Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników wyraża w swoim sprawozdaniu z 2009 r. „ogólną obawę, że zaangażowanie władzy wykonawczej w procedurę powoływania sędziów stwarza zagrożenie jej upolitycznienia”⁸⁶.
77. Ponadto wyniki badania na temat europejskich systemów sprawiedliwości przeprowadzonego przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy (CEPEJ) sugerują, że obecność ławników w sądzie najwyższym państwa członkowskiego Rady Europy nie znajduje precedensu: „[W] niektórych systemach orzekają wyłącznie sędziowie zawodowi⁸⁷ [...] podczas gdy w innych systemach⁸⁸ [...] przyznano znaczącą, a nawet czołową rolę ławnikom/sędziom pokoju [...] Rola ławników może ograniczać się do pierwszej instancji (Estonia, Luksemburg, Słowacja) lub rozciągać się również na drugą instancję (Austria,

⁸¹ UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Leandro Despouy, 2009 Report* [„Leandro Despouy – Sprawozdanie z 2009 r.”], dokument ONZ nr A/HRC/11/41 z 24 marca 2009 r., pkt 30 i 72, <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/11/41&Lang=E>>.

⁸² *Op. cit.*, przypis 80, pkt 24 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

⁸³ Zob. pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1: „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu do struktur władzy i podejmowania decyzji oraz pełnego udziału w nich”, w: Beijing Platform for Action [Pekińska Platforma Działania], rozdział I dokumentu „Report of the Fourth World Conference on Women” [„Sprawozdanie z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet”], Pekin, 4–15 września 1995 r. (nr A/CONF.177/20 i Dodatek 1), <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>>; *OSCE Ministerial Council Decision No. 7/09 on Women's Participation in Political and Public Life* [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym”] z 2 grudnia 2009 r., pkt 1, <<http://www.osce.org/mc/40710?download=true>>; zob. też *op. cit.*, przypis 26, pkt 81 i 91 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2011 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników w sprawie płci i sprawowania wymiaru sprawiedliwości”).

⁸⁴ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on the Amendments to the Constitution, Strengthening the Independence of Judges and on the Changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o poprawkach do konstytucji, wzmocnieniu niezależności sędziów oraz zmianach konstytucji proponowanych przez Zgromadzenie Konstytucyjne Ukrainy”], nr CDL-AD(2013)014 z 15 czerwca 2013 r., pkt 47, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)014-e)>.

⁸⁵ Zob. też *op. cit.*, przypis 55, zasada 2 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r.”).

⁸⁶ *Op. cit.*, przypis 81, pkt 25 („Sprawozdanie roczne Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2009 r.”).

⁸⁷ Np. w Albanii, Andorze, Armenii, Azerbejdżanie, Bułgarii, na Cyprze, w Chorwacji, Gruzji, Grecji, Irlandii, Islandii, na Łotwie, Litwie, Malcie, w Mołdawii, Czarnogórze, Holandii, Portugalii, Rumunii, Turcji i na Ukrainie.

⁸⁸ Np. w Norwegii, Danii, Szwecji, Niemczech czy Zjednoczonym Królestwie – Anglii i Walii.

Norwegia, Szwecja, Szwajcaria), *ale nigdy nie sięga poziomu Sądu Najwyższego*⁸⁹ [podkreślenie dodano]. Chociaż obecność ławników w sądach niższej instancji (gdzie omawiane są głównie zagadnienia związane ze stanem faktycznym) jest dość rozpowszechniona, ich brak w najwyższych instancjach sądowych można wytłumaczyć faktem, że instancje te zajmują się głównie zagadnieniami prawnymi, w przypadku których generalnie wymagana jest wiedza specjalistyczna.

78. Ławnicy Sądu Najwyższego wybierają ze swego grona Radę Ławniczą Sądu Najwyższego (art. 69 § 1). Uprawnienia Rady opisano bardzo ogólnie w art. 69 § 2 – mają one charakter organizacyjny i promocyjny, natomiast m.in. skład, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania Rady, a także relacje między Radą a Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego i Prezesem Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej określa w drodze rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 69 § 3). Dlatego też, podczas gdy za wybór ławników odpowiedzialny jest Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kierowanie i zarządzanie pracą ławników Sądu Najwyższego wchodzi w zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na wagę spraw, w których uczestniczyliby ławnicy Sądu Najwyższego, uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do interwencji w prace Rady Ławniczej oraz określania kierunku tych prac i jej składu wydają się nadmiernie poszerzać kompetencje władzy wykonawczej. Podważają one także sam cel wprowadzania ławników, uzależniając organizację ich pracy od władzy wykonawczej. Ponadto nie jest jasne, dlaczego skład, struktura organizacyjna i kompetencje Rady nie zostały określone w ustawie ani też nie są one ustalane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w porozumieniu z Radą Ławniczą.
79. Podsumowując, fakt wyboru przez Senat oznacza ryzyko upolitycznienia powołania ławników, co stawia pod znakiem zapytania zarówno ich rzeczywistą, jak i postrzeganą niezależność. Ponadto rola, jaką odgrywa Prezydent w podejmowaniu decyzji o składzie, strukturze organizacyjnej i kompetencjach Rady Ławniczej, budzi obawy co do jego potencjalnego wpływu na ławników. **Zaleca się zatem usunięcie z Projektu Ustawy przepisów wprowadzających ławników do Sądu Najwyższego w celu rozpatrywania skarg nadzwyczajnych i spraw dyscyplinarnych określonych w art. 26 ust. 1 i 2 Projektu Ustawy.**

2.5. Rola Doradcza Sądu Najwyższego

80. Zgodnie z art. 1 § 4 Projektu Ustawy uprawnienia Sądu Najwyższego do opiniowania projektów aktów prawnych zostały zawężone. Podczas gdy obecnie Sąd Najwyższy opiniuje „projekt[y] ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe”⁹⁰, w nowej wersji tego przepisu stwierdza się, że opiniuje on „projekt[y] ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inn[e] projekt[y] ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości rzeczowej Sądu Najwyższego” [podkreślenie dodano].

⁸⁹ Council of Europe’s European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) [Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy], *Report on European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice* [„Sprawozdanie na temat europejskich systemów sądowych – efektywność i jakość wymiaru sprawiedliwości”], wydanie z 2014 r. (dane z 2012 r.), s. 167, <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf>.

⁹⁰ Zob. art. 1 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.

81. Potencjalnie wpłynie to na zdolność Sądu Najwyższego do odgrywania roli doradczej również w procedurach legislacyjnych mających na celu reformę sądownictwa. Jak wskazano w Opinii z sierpnia 2017 r., Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca: „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”⁹¹.
82. Powody ograniczenia uprawnień Sądu Najwyższego w tym zakresie nie są jasne, a zmiana taka prawdopodobnie zmniejszy jego zdolność do oddziaływania na kwestie o wielkim znaczeniu dla zachowania niezależności sądów, czyli w dziedzinie, gdzie poglądy Sądu Najwyższego są bardzo istotne. Na przykład zgodnie z nowym brzmieniem Ustawy Sąd Najwyższy nie wydaje się być właściwy do zgłaszania uwag w kwestiach związanych z Krajową Radą Sądownictwa czy Trybunałem Konstytucyjnym, mimo że stosowne ustawodawstwo może mieć bezpośredni wpływ na sądownictwo lub wpływać na niezależność sądów. Wskazane byłoby **ponowne rozważenie, czy zawężenie uprawnień Sądu Najwyższego do opiniowania aktów prawnych jest właściwe, aby zagwarantować jego zdolność do pełnienia roli doradczej w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych mających potencjalnie wpływ na sądownictwo i ogólnie niezależność sądów** (zob. również podsekcję 8 poniżej dotyczącą procesu legislacyjnego związanego z Projektem Ustawy).

3. Regulamin Sądu Najwyższego

83. W art. 4 Projektu Ustawy stwierdza się: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego”. Regulamin ten obejmuje pewną liczbę kluczowych aspektów funkcjonowania Sądu Najwyższego, tj. określenie liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, w tym liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego, zasad wewnętrznego postępowania, a także szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziego (art. 4 Projektu Ustawy).
84. Omawiany Projekt Ustawy, podobnie jak poprzedni Projekt Ustawy z lipca 2017 r., wprowadzałby istotną zmianę w stosunku do obecnego mechanizmu, w którym regulamin Sądu Najwyższego jest przyjmowany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego bez interwencji władzy wykonawczej ani żadnych innych organów (art. 3 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.). Ponadto przepis przejściowy upoważnia Prezydenta do przyjęcia pierwszego regulaminu bez zasięgnięcia opinii Kolegium Sądu Najwyższego (art. 110 Projektu Ustawy). Przepis ten przyznaje władzy wykonawczej decydujący wpływ na organizację i funkcjonowanie Sądu Najwyższego oraz może potencjalnie mieć również wpływ na bezpieczeństwo kadencji sędziów Sądu Najwyższego (*security of tenure*). W istocie zagrożenia dla niezależności sądów i zasady podziału władzy wynikające z równoważnego przepisu przeanalizowanego w Opinii z sierpnia 2017 r. (zob. podsekcję 3.1 załącznika 1) pozostają niezmienione w

⁹¹ Consultative Council of European Judges [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 18 on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy* („Opinia nr 18 dotycząca pozycji sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”) z 16 października 2015 r., pkt 31, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2015)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- Projekcie Ustawy. Sformułowanie art. 110 zagraża niezależności sądów zarówno w jej aspekcie indywidualnym, jak i instytucjonalnym.
85. Z przyczyn przedstawionych szczegółowo w Opinii z sierpnia 2017 r. (zob. pkt 67–69 załącznika 1) powszechnie przyjmuje się, że u podstaw niezawisłości poszczególnych sędziów leży ich powołanie na czas nieoznaczony (*security of tenure*). Uprawnienie Prezydenta do określania liczby sędziów zasiadających w Sądzie Najwyższym zagraża tej zasadzie, gdyż żaden zapis Projektu Ustawy nie uniemożliwia Prezydentowi wykorzystania tego uprawnienia w celu zmniejszenia liczby stanowisk sędziowskich, a tym samym usunięcia sędziów ze stanowisk. Jak wskazano w Opinii z sierpnia 2017 r. i bardziej szczegółowo omówiono poniżej, brzmienie międzynarodowych norm dotyczących bezpieczeństwa kadencjisędziów (*security of tenure*) implikuje, że niedopuszczalne jest ich obchodzenie przez likwidację danego stanowiska sędziego⁹². W jurysdykcjach opartych na *common law* (prawie precedensowym) wskazuje się to czasem wyraźnie, dodając konkretny przepis uniemożliwiający likwidację stanowiska sędziowskiego, gdy jest ono obsadzone⁹³.
86. Jeżeli chodzi o niezależność instytucjonalną sądownictwa, w Opinii z sierpnia z 2017 r. wskazano, że umożliwienie członkom władzy wykonawczej regulowania tak szerokiego zakresu spraw może pozbawić strony postępowania sądowego prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” na mocy art. 6 EKPC⁹⁴. Mianowicie przyznanie władzy wykonawczej nadmiernych uprawnień regulacyjnych może jej umożliwiać „ingerencję w sprawy bezpośrednio związane z funkcją orzekania”, co w dokumencie *NODC Commentary on the Bangalore Principles* [„Komentarz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości do zasad z Bengaluru”] określono jako naruszenie minimalnego warunku niezależności instytucjonalnej sądownictwa⁹⁵.
87. W tym kontekście szczególne obawy budzi fakt, że zgodnie z Projektem Ustawy pierwszy regulamin jest określany przez organ władzy wykonawczej, którym jest w tym przypadku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, działający samodzielnie i bez konieczności konsultowania się z organem sądowym lub innym niezależnym organem. Chociaż w razie chęci wprowadzenia zmian w regulaminie w późniejszym terminie Prezydent byłby zobowiązany konsultować się z Kolegium Sądu Najwyższego, decyzja o potrzebie takich zmian również zależy od jego wyłącznego uznania. Te rozległe uprawnienia oznaczałyby, że Prezydent mógłby wywierać od samego początku (rzeczywisty lub postrzegany) wpływ polityczny na pracę Sądu Najwyższego, co mogłoby potencjalnie zaszkodzić niezależności i bezstronności sądu najwyższej instancji w Polsce.
88. Regulamin Sądu Najwyższego powinien natomiast być określany w wyniku opartej na demokratycznych zasadach procedury ustalanej przez sędziów Sądu Najwyższego, jak

⁹² *Op. cit.*, przypis 4, pkt 39 („Opinia z sierpnia 2017 r.”).

⁹³ Zapisy takie znajdują się w konstytucjach 23 państw członkowskich Wspólnoty Narodów. Zob. Jan van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles* [„Powolywanie, kadencja i usuwanie sędziów zgodnie z zasadami Wspólnoty Narodów”] (British Institute of International and Comparative Law [Brytyjski Instytut Prawa Międzynarodowego i Porównawczego]), 2015, pkt 2.2.9–2.2.10, <https://www.biicl.org/documents/689_bingham_centre_compendium.pdf?showdocument=1>. Można argumentować, że przepisy takie nie są niezbędne, gdyż w większości konstytucji państw członkowskich Wspólnoty Narodów w wyczerpujący sposób określono podstawy usunięcia sędziego. Zamieszczono je prawdopodobnie z ostrożności i w celu wzmocnienia niezależności sądownictwa.

⁹⁴ *Op. cit.*, przypis 4, pkt 36 („Opinia z sierpnia 2017 r.”).

⁹⁵ UNODC [Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości], *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (wrzesień 2007 r.), pkt 26, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/commentary-on-the-bangalore-principles.html>.

ma to obecnie miejsce na mocy art. 3 § 2 i 3 ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym. Zgodnie z tymi przepisami, regulamin Sądu Najwyższego jest przyjmowany uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Rola władzy wykonawczej lub ustawodawczej w zarządzaniu Sądem Najwyższym powinna zasadniczo ograniczać się do przydziału odpowiednich środków finansowych.

89. W świetle powyższych rozważań uprawnienia przyznawane Prezydentowi w zakresie określania regulaminu Sądu Najwyższego, zwłaszcza w odniesieniu do pierwszego regulaminu, który nie wymaga zaopiniowania przez Kolegium Sądu Najwyższego, są niezgodne z zasadami niezależności sądów i podziału władzy. Zaleca się zachowanie uprawnień Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego do określania regulaminu Sądu Najwyższego lub przyznanie ich innemu niezależnemu organowi sądowemu, na przykład Kolegium Sądu Najwyższego.

4. Kryteria kwalifikacji, powołania, status i przebieg kariery sędziów Sądu Najwyższego

4.1. Nowe wymagania kwalifikacyjne

90. W art. 29 Projektu Ustawy wprowadza się trzy nowe wymagania dla kandydatów na Sąd Najwyższy w porównaniu do art. 22 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r., tj. ukończenie 40 lat, aby dana osoba nie była prawomocnie skazana ani nie został wobec niej wydany prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej⁹⁶. Wymóg obywatelstwa polskiego, o którym mowa w ustawie o Sądzie Najwyższym z 2002 r., zaostrzono – obecnie wymagane jest posiadanie *wyłącznie* obywatelstwa polskiego, a podwójne obywatelstwo sędziów staje się podstawą wygaśnięcia stosunku służbowego zgodnie z art. 35 § 1 pkt 7 Projektu Ustawy.

4.1.1. Wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego

91. W Projekcie Ustawy wprowadzono posiadanie *wyłącznie* obywatelstwa polskiego jako nowy wymóg dla kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego (art. 29 § 1 pkt 1), w tym też ławników Sądu Najwyższego (art. 58 §. 2 pkt 1), a także sędziów sądów powszechnych (nowy art. 61 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), sędziów sądów wojskowych (nowy art. 22 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych) oraz asesorów sądowych (art. 117 Projektu Ustawy).
92. W tym kontekście należy zauważyć, że w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia się zasadę równości wszystkich wobec prawa, w tym prawo do równego traktowania i braku dyskryminacji⁹⁷. Tę zasadę równego traktowania rozciągnięto na osoby z podwójnym obywatelstwem na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o

⁹⁶ Dokument w wersji angielskiej jest dostępny pod adresem <<https://ipn.gov.pl/en/about-the-ipn/documents/327.The-Act-on-the-Institute-of-National-Remembrance.html>>.

⁹⁷ *Op. cit.*, przypis 5 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej).

- obywatelstwie polskim⁹⁸, w którym stwierdza się: „[o]bywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie”.
93. Wbrew tym zasadom Projekt Ustawy uniemożliwia obywatelom polskim będącym zarazem obywatelami innego państwa zajmowanie wymienionych powyżej stanowisk sędziów. Należy jednak zauważyć, że takich wymogów nie sformułowano w odniesieniu do innych ważnych stanowisk, takich jak Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, członków rządu, posłów czy senatorów, ani też w istocie w odniesieniu do żadnych innych urzędów publicznych. Chociaż posiadanie obywatelstwa polskiego jest wymogiem ustawowym w odniesieniu do większości powyższych stanowisk, w stosownym ustawodawstwie nie wymaga się od osób pełniących te urzędy posiadania *wyłącznie* obywatelstwa polskiego, ani też nie zobowiązuje się ich do zrzeczenia się dowolnego innego posiadanego obywatelstwa w chwili obejmowania urzędu, czego wymaga się od sędziów Sądu Najwyższego, innych sędziów i asesorów sądowych w Projekcie Ustawy. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy brak jasnego wyjaśnienia dla tej zmiany, nie jest więc jasne, dlaczego do sędziów Sądu Najwyższego mają mieć zastosowanie znacznie surowsze wymogi dotyczące obywatelstwa niż do polityków rządzących krajem.
94. Wymóg *wyłącznie* obywatelstwa polskiego wydaje się nie do pogodzenia z wyrokiem ETPC w sprawie *Tanase przeciwko Mołdawii* (2010)⁹⁹. W sprawie tej Trybunał uznał, że przepisy ustawowe uniemożliwiające wybranym posłom posiadającym więcej niż jedno obywatelstwo objęcie mandatów są nieproporcjonalne, odnotowując w szczególności, że władze publiczne nie dostarczyły wytłumaczenia, skąd wyniknęły wątpliwości dotyczące lojalności osób z podwójnym obywatelstwem¹⁰⁰, uznając jednocześnie, że inne podejście może być uzasadnione w przypadku, gdy bardziej rygorystyczne zasady są wymagane ze szczególnych względów historycznych lub politycznych¹⁰¹. Podobne rozumowanie mogłoby również znaleźć zastosowanie w przypadku innych funkcjonariuszy publicznych. Ponadto takie podejście byłoby również niezgodne z art. 14 EKPC, który zapewnia ochronę przed dyskryminacją ze względu na narodowość.
95. Należy też zauważyć, że Polska podpisała Europejską konwencję o obywatelstwie, chociaż jeszcze jej nie ratyfikowała¹⁰², co oznacza, że nie jest ona dla Polski prawnie wiążąca. W art. 17 tej konwencji wyraźnie stwierdza się: „[o]bywatele Państwa Strony posiadający także inne obywatelstwo, na terytorium tego Państwa Strony, w którym zamieszkują, mają takie same prawa i obowiązki jak inni obywatele tego Państwa Strony”. Co do zasady, zgodnie z art. 18 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹⁰³: „[p]aństwo jest obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy [...] podpisało traktat”. Przepisy Projektu Ustawy pozostawałyby w jawnej sprzeczności z wyżej wymienionym postanowieniem Europejskiej konwencji o obywatelstwie, a tym samym udaremniałyby cel tej konwencji, co byłoby naruszeniem art. 18 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

⁹⁸ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. z 2012 r. poz. 161.

⁹⁹ ECtHR [ETPC], *Tanase v. Moldova* [Tanase przeciwko Mołdawii] (skarga nr 7/08, wyrok Wielkiej Izby z dnia 27 kwietnia 2010 r.), pkt 180, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98428>>.

¹⁰⁰ *Ibidem* pkt 174 (ECtHR [ETPC], *Tanase v. Moldova* [Tanase przeciwko Mołdawii] 27 kwietnia 2010)

¹⁰¹ *Ibidem* pkt 172 i 180 (ECtHR [ETPC], *Tanase v. Moldova* [Tanase przeciwko Mołdawii], 27 kwietnia 2010 r.).

¹⁰² *European Convention on Nationality* [„Europejska konwencja o obywatelstwie”], ETS nr 166, weszła w życie z dniem 1 marca 2000 r. Polska podpisała konwencję w dniu 29 kwietnia 1999 r., ale jeszcze jej nie ratyfikowała.

¹⁰³ *Vienna Convention on the Law of Treaties* [„Konwencja wiedeńska o prawie traktatów”] podpisana w dniu 23 maja 1969 r., weszła w życie w 1980 r. Polska przystąpiła do tej konwencji w dniu 2 lipca 1990 r.

96. W świetle powyższego **autorzy projektu powinni usunąć posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego jako nowego wymogu kwalifikacyjnego w odniesieniu do wszystkich stanowisk sędziów.**

4.1.2. Wymóg lustracji

97. W art. 29 Projektu Ustawy stwierdza się, że aby móc pełnić urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, kandydat nie mógł pełnić służby zawodowej, pracować lub być współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej (zwanej dalej „Ustawą z 1998 r.”)¹⁰⁴. W art. 7 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (zwanej dalej „Ustawą z 2006 r.”)¹⁰⁵ przewidziano obowiązek złożenia przez osoby pełniące funkcje publiczne, w tym sędziów i prokuratorów, oświadczenia lustracyjnego dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., jeżeli osoby te są urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r. W związku z tym każda osoba pragnąca zostać sędzią dowolnego sądu w Polsce także obecnie musi złożyć stosowne oświadczenie lustracyjne, które jest następnie weryfikowane przez Biuro Lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej (art. 7 ust. 5 Ustawy z 2006 r.).
98. Chociaż ocena legalności ustawodawstwa lustracyjnego i jego zgodności ze standardami międzynarodowymi wykracza poza zakres niniejszej Opinii, warto tutaj odnieść się do stosownych wytycznych dotyczących lustracji sformułowanych przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 1996 r.¹⁰⁶, w których stwierdza się, że „zastosowanie środków lustracyjnych powinno w miarę możliwości zakończyć się nie później niż 31 grudnia 1999 r., gdyż do tego czasu powinno być dojrzałe utrwalenie nowego demokratycznego systemu we wszystkich byłych totalitarnych krajach komunistycznych”¹⁰⁷. W tym względzie wątpliwe jest, czy lustracja powinna nadal obowiązywać niemal trzydzieści lat po upadku totalitarnego reżimu komunistycznego oraz dwadzieścia lat po przyjęciu w 1997 r. w Polsce pierwszej ustawy o lustracji.
99. Ponadto nowego warunku kwalifikacji nie powinno się interpretować jako stwarzającego dla kandydatów wymóg ponownego składania oświadczeń lustracyjnych. W istocie w art. 7 ust. 3 Ustawy z 2006 r. stwierdza się również, że złożenie oświadczenia lustracyjnego powoduje wygaśnięcie obowiązku jego powtórnego złożenia w przypadku późniejszego kandydowania lub wykonywania funkcji publicznej, z którą związany jest obowiązek złożenia oświadczenia.
100. W art. 35 § 1 pkt 8 Projektu Ustawy stanowi się, że fakt „stwierdzenia”, iż sędzia pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w Ustawie z 1998 r., stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego. Ponadto w art. 118 stanowi się, że przepis ten ma zastosowanie

¹⁰⁴ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. z 1998 r. nr 155 poz. 1016. Angielska wersja dokumentu jest dostępna pod adresem <<https://ipn.gov.pl/en/about-the-ipn/documents/327.The-Act-on-the-Institute-of-National-Remembrance.html>>.

¹⁰⁵ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, 1948, 2260, 2261, z 2017 r. poz. 1530, 1600. Angielska wersja dokumentu jest dostępna pod adresem <<https://ipn.gov.pl/en/about-the-ipn/documents/327.The-Act-on-the-Institute-of-National-Remembrance.html>>.

¹⁰⁶ *Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a state based on the rule of law* [„Wytyczne w sprawie zapewnienia zgodności przepisów dotyczących lustracji i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa prawa”], zamieszczone w sprawozdaniu *Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems* [„Środki służące usunięciu spuścizny poprzednich totalitarnych reżimów komunistycznych”]. Dokument jest dostępny pod adresem <<http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/x2h-xref-viewhtml.asp?fileid=7506&lang=en>>.

¹⁰⁷ *Ibidem*. Wytyczna (g) („Wytyczne Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1996 r. dotyczące przepisów lustracyjnych”).

wyłącznie do osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego po dniu wejścia w życie Ustawy, a zatem nie do obecnych sędziów Sądu Najwyższego. Sposób sformułowania art. 35 § 1 pkt 8 wydaje się być nadmiernie szeroki, gdyż nie wymaga się w nim, aby fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego został stwierdzony prawomocnym wyrokiem sądu, który powinien następnie orzec zakaz pełnienia funkcji publicznych na okres od 3 do 10 lat (art. 21a ust. 2b Ustawy z 2006 r.). Sędziemu można zakazać sprawowania urzędu przez określony czas jedynie na podstawie takiego prawomocnego wyroku. Ponadto w art. 35 § 6 stanowi się, że w celu ustalenia, czy zaistniał taki powód do wygaśnięcia stosunku służbowego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może zwrócić się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z wnioskiem o przedstawienie informacji. Nie jest jasne, w jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami może to nastąpić, co nie wyklucza potencjalnego stosowania tego przepisu w sposób uznaniowy. **W art. 35 § 1 pkt 8, jeżeli zostanie on zachowany, powinno się zatem wymagać, aby stosowne fakty zostały stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu. Zakres art. 35 § 6 powinno się ponadto wyraźniej ograniczyć w celu zapobieżenia sytuacjom, w których procedura weryfikacji, czy sędzia pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w Ustawie z 1998 r., byłaby potencjalnie wykorzystana w celu zastraszania i/lub prześladowania niektórych sędziów.**

4.2. Powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesów izb

101. W Projekcie Ustawy stwierdza się, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 11–12) oraz Prezesów poszczególnych izb (art. 14), co pozostaje w zgodzie z art. 144 ust. 3 pkt. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W każdym przypadku Prezydent wybiera kandydatów z przedstawionej mu listy. Obecnie w art. 10 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stwierdza się, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Pierwszego Prezesa spośród sędziów Sądu Najwyższego, a w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stanowi się, że do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy dokonanie wyboru dwóch kandydatów na to stanowisko. Prezesi izb są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 13 § 2 Ustawy z 2002 r.).
102. W przypadku Pierwszego Prezesa Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego będzie teraz musiało przedstawić listę pięciu kandydatów – sędziów Sądu Najwyższego (art. 11). Wydaje się, że kandydaci są nominowani, nie zaś zgłaszają się sami, a Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego musi przeprowadzić głosowanie tajne w celu ustalenia ich listy (art. 12). W przypadku Prezesa izby zgromadzenie sędziów danej izby w podobny sposób sporządza listę trzech kandydatów spośród obecnych sędziów izby (art. 14 § 4). W przypadku wyboru Prezesa izby Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek zasięgnąć opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, z wyjątkiem przypadku, gdy powoływany jest Prezes kierujący pracami Izby Dyscyplinarnej (art. 14 § 3). Pierwszy Prezes jest powoływany na sześcioletnią kadencję i może zostać ponownie powołany tylko raz (art. 11 § 1). Prezesi izb są powoływani na trzyletnie kadencje i mogą być ponownie powołani tylko dwukrotnie (art. 14 § 2), podczas gdy zgodnie z art. 13 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. Prezesi izb są powoływani na pięcioletnie kadencje. W obydwu przypadkach powołanie jest w wyraźny sposób uzależnione od pozostawiania sędziego Sądu Najwyższego na

stanowisku, tj. obowiązuje do chwili przejścia w stan spoczynku, przeniesienia w stan spoczynku lub wygaśnięcia stosunku służbowego Pierwszego Prezesa bądź Prezesa izby (art. 11 § 1 i art. 14 § 2).

103. Ogólnie rzecz biorąc, procedury powołania prezesów sądów powinny odbywać się zgodnie z tą samą procedurą, co wybór i powoływanie sędziów¹⁰⁸. Za dobrą praktykę uważany jest zwykle wybór prezesa przez sędziów danego sądu¹⁰⁹, gdyż jest on zgodny z wymogami wewnętrznej niezależności władzy sądowniczej¹¹⁰. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich niedawno podkreśliła, że również w takich przypadkach o wyborze powinny decydować obiektywne kryteria zasług i kompetencji¹¹¹. W Projekcie Ustawy brakuje obecnie wzmianki o nich, zatem **zaleca się uzupełnienie Projektu Ustawy przez określenie takich kryteriów**.
104. Zwiększenie liczby potencjalnych kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa proponowanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi Rzeczypospolitej z dwóch do pięciu *de facto* redukuje rolę Zgromadzenia Ogólnego i daje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej większy wpływ, zwłaszcza że nie jest on w swoim wyborze związany liczbą głosów oddanych na każdego z kandydatów. Ponadto fakt, że to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podejmuje ostateczną decyzję w sprawie powołania i ponownego powołania, nie pozwala wykluczyć sytuacji, w której nad zasługami przeważą względy polityczne lub inne. Istnieje również ryzyko, że przyszły Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może mieć pewien dług wdzięczności w stosunku do organu powołującego, co może naruszyć niezależność władzy sądowniczej, zwłaszcza jeżeli Pierwszy Prezes może zostać powołany ponownie. Jak wskazano w Opinii z sierpnia 2017 r. w odniesieniu do powoływania sędziów, w zaleceniach opracowanych na poziomie regionalnym podkreśla się, że nadmiernego wpływu politycznego na proces powoływania sędziów można uniknąć, jeżeli organy odpowiedzialne za wybór i przebieg kariery sędziów są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Przykładowo w sytuacji gdy takie decyzje są podejmowane przez niezależne rady sądownictwa lub inne niezależne organy, w których przynajmniej połowę członków stanowią sędziowie powoływani przez innych sędziów¹¹².

¹⁰⁸ CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 19 on the Role of Court Presidents* [„Opinia nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”] z 10 listopada 2016 r., pkt 38, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2016\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2016)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

¹⁰⁹ *Op. cit.*, przypis 80, pkt 16 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

¹¹⁰ Venice Commission [Komisja Wenecka] i DGI [Dyrektoriat Praw Człowieka i Praworządności], *Joint Opinion on the draft Law on Amendments to the Organic Law on General Courts of Georgia* [„Wspólna Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy organicznej o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”], nr CDL-AD(2014)031 z 14 października 2014 r., pkt 84, <[http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)031-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)031-e)>.

¹¹¹ *Op. cit.*, przypis 108, pkt 40 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”). Zob. też *op. cit.*, przypis 57, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); Judicial Integrity Group [Grupa ds. Uczciwości Sędziowskiej], *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Środki służące skutecznemu wdrożeniu zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010), pkt 12.3, <http://www.judicialintegritygroup.org/images/resources/documents/BP_Implementation%20Measures_Engl.pdf>; oraz *Cape Town Principles on the Role of Independent Commissions in the Selection and Appointment of Judges* [„Zasady z Kapsztadu dotyczące roli niezależnych komisji w wyborze i powoływaniu sędziów”] (luty 2016 r.), które są wynikiem międzynarodowego projektu badawczego kierowanego przez profesora Hugh Cordera z Uniwersytetu w Kapsztadzie we współpracy z Centrum ds. Praworządności im. Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego, Zasada 10, <<https://www.biicl.org/bingham-centre/projects/capetownprinciples>>.

¹¹² Zob. np. *ibidem*, pkt 46 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[o]rgan podejmujący decyzje o wyborze i karierze sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej”; *op. cit.*, przypis 80, pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „oprócz znacznej liczby członków wywodzących się z sądownictwa [...] skład [ciał decydujących o wyborze sędziów] musi zapewniać, aby względy polityczne nie przeważały nad kwalifikacjami kandydata do urzędu

105. W związku z tym autorzy projektu powinni rozważyć przyznanie rzeczywistych uprawnień do podejmowania ostatecznej decyzji o wyborze Pierwszego Prezesa i Prezesów izb organowi sądowemu lub innemu niezależnemu organowi złożonemu przynajmniej w połowie z sędziów powoływanych przez innych sędziów, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby ostateczne powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nadal miało charakter ceremonialny. Autorzy projektu powinni również ponownie rozważyć, czy w przypadku tych stanowisk właściwe jest ponowne powoływanie, czy też stosowna jest jedna kadencja o ustalonej długości.
106. W odniesieniu konkretnie do powołania Prezesów izb w art. 14 Projektu Ustawy odbiera się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego uprawnienia do składania stosownych wniosków i stwierdza się jedynie, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinien zasięgnąć opinii Pierwszego Prezesa w odniesieniu do kandydatur. Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej są jeszcze szersze w odniesieniu do powołania Prezesa Izby Dyscyplinarnej – w tym przypadku nie ma on nawet obowiązku zasięgnięcia opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 14 § 3). Ponadto w proponowanym artykule kadencję Prezesów izb skraca się do trzech lat, co może zmniejszyć stabilność pracy każdej z izb. Skrócona kadencja w połączeniu ze zwiększonymi uprawnieniami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do powoływania Prezesów izb nie pozwalają wykluczyć częstych zmian na stanowiskach Prezesów tych izb w przypadku, gdy ich działania nie będą zgodne z oczekiwaniami władzy wykonawczej. Bardziej ogólnie, w ustawodawstwie dotyczącym Sądu Najwyższego należy określić okoliczności, w których możliwe jest odwołanie Prezesów izb, gdyż w Projekcie Ustawy brakuje stosownych przepisów.
107. W odniesieniu do długości kadencji sędziów Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich stwierdziła: „Z jednej strony kadencja powinna być wystarczająco długa, aby sędzia mógł zdobyć wystarczające doświadczenie i aby pozwolić na realizację pomysłów umożliwiających świadczenie lepszych usług użytkownikom sądów. Z drugiej strony nie powinna ona jednak być zbyt długa, ponieważ może to skutkować rutyną i utrudniać pojawianie się nowych pomysłów”¹¹³. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca państwu znalezienie środka między tymi dwiema skrajnościami. Wskazuje również, że „każde wybory lub powołanie prezesa skutkują pewnym wpływem organu dokonującego tego wyboru lub powołania na stosowny sąd”¹¹⁴. Sugeruje to, że nowe zasady zaproponowane w Projekcie Ustawy skutkowałyby przyznaniem władzy wykonawczej większego wpływu w odniesieniu do kadencji Prezydentów izb.
108. **Zwiększona kontrola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad pracami izb, a tym samym Sądu Najwyższego jako całości, jest nieuzasadniona i grozi naruszeniem zasady niezależności sądownictwa. Zaleca się usunięcie odpowiednich elementów art. 11 i 14 z Projektu Ustawy.**

sędziowskiego”; *op. cit.*, przypis 80, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziego z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; oraz *op. cit.*, przypis 80, pkt 48 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[d]la utrzymania niezależności władzy sądowniczej konieczne jest powoływanie i awansowanie sędziów w sposób niezależny i nie przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą, lecz najlepiej przez Radę Sądownictwa”. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on Judicial Appointments (2007)* [„Sprawozdanie z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”], nr CDL-AD(2007)028-e z 22 czerwca 2007, pkt 25 i 32, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)>.

¹¹³ *Op. cit.*, przypis 108, pkt 44 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”).

¹¹⁴ *Ibidem*, pkt 44 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”).

4.3. Nowe zasady dotyczące przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku

4.3.1. Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku i opcjonalne wcześniejsze przejście w stan spoczynku w przypadku kobiet

109. Sędziowie Sądu Najwyższego mają obecnie zapewnione bezpieczeństwo kadencji (*security of tenure*) do chwili, gdy osiągną wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku wynoszący 70 lat (art. 30 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.). W Projekcie Ustawy ustanowiono nowy wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku wynoszący 65 lat, chyba że sędzia złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i uzyska zgodę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który *może* podczas tej procedury zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa, ale nie jest do tego zobowiązany (art. 36 § 1). Zgodnie z art. 108 Projektu Ustawy nowy wiek przejścia w stan spoczynku miałby zastosowanie niezwłocznie po wejściu ustawy w życie. Chociaż sędziowie będący kobietami podlegają temu samemu wiekowi obowiązkowego przejścia w stan spoczynku, co mężczyźni, w Projekcie Ustawy prawo do dobrowolnego wcześniejszego przejścia w stan spoczynku po osiągnięciu wieku 60 lat przyznano wyłącznie kobietom (art. 36 § 5).
110. W Projekcie Ustawy z lipca 2017 r. zaproponowano bardzo podobne przepisy dotyczące przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, chociaż przewidziano w nim, że zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska będzie wyrażać Krajowa Rada Sądownictwa po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości (zob. pkt 118–119 załącznika 1), a nie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym analiza przeprowadzona przez OBWE/ODIHR w Opinii z sierpnia 2017 r. dotyczącej Projektu Ustawy z lipca 2017 r. pozostaje aktualna (zob. pkt 110–122 załącznika 1).
111. Zgodnie z art. 36 Projektu Ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej *może*, ale nie musi zwrócić się do Krajowej Rady Sądownictwa o wydanie opinii w sprawie proponowanego dalszego zajmowania stanowiska przez sędziów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku. Tak więc zgoda na takie dalsze zajmowanie stanowiska spoczywa wyłącznie w rękach władzy wykonawczej uosabianej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
112. Państwo co do zasady ma swobodę w zakresie ustalania obowiązkowego dla sędziów wieku przejścia w stan spoczynku, aczkolwiek poziom, na który ustawia się obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku może mieć znaczenie dla niezależności sądownictwa (zob. pkt 112 załącznika), jeżeli zastosowane reguły pozostają w zgodzie z zasadą niezależności sądownictwa. Fakt, że nowy wiek przejścia w stan spoczynku znajduje natychmiastowe zastosowanie i oznaczałby z mocy prawa przejście w stan spoczynku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, którzy mają powyżej 65 r.ż., nawet jeżeli zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska może być przyznana przez Prezydenta. Łamie to zasadę bezpieczeństwa kadencji, w szczególności, że Projekt Ustawy nie przewiduje przepisów przejściowych, które ochroniłyby uzasadnione oczekiwania obecnych sędziów Sądu Najwyższego żeby pozostać na stanowisku do osiągnięcia 70 r.ż. (zob. pkt 112-114 załącznika 1). Jak stwierdzono w Opinii z sierpnia 2017 r. **każda zmiana wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego powinna mieć zastosowanie wyłącznie do sędziów powoływanych po wejściu ustawy w życie, nie zaś do sędziów zasiadających już w Sądzie Najwyższym, którzy powinni mieć**

możliwość sprawowania urzędu do chwili osiągnięcia wieku 70 lat¹¹⁵ zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami¹¹⁶ (zob. pkt 112–114 załącznika 1). Ponadto autorzy projektu powinni też usunąć wcześniejszy wiek dobrowolnego przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego będącymi kobietami, gdyż utrwała on i pogłębia nierówności oraz stereotypy dotyczące kobiet sędziów w porównaniu z mężczyznami, co stanowi dyskryminację zabronioną w myśl międzynarodowych standardów praw człowieka (zob. pkt 115–116 załącznika 1)¹¹⁷.

4.3.2. *Uznaniowe przedłużenie okresu zajmowania stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku*

113. Wstępnym warunkiem złożenia prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska jest uzyskanie przez sędziego zaświadczenia, wydanego na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie, stwierdzającego, że jest on zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego (art. 36 § 1). Zgoda Prezydenta nie wydaje się być udzielana automatycznie, a w Projekcie Ustawy nie określono kryteriów, którymi będzie się on kierować przy podejmowaniu decyzji, a zatem zależy ona od wyłącznego uznania Prezydenta. W przypadku uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej okres dalszego zajmowania stanowiska trwa trzy lata. Sędzia może w tym okresie dobrowolnie przejść w stan spoczynku w dowolnym czasie i może ponownie (po raz ostatni) złożyć oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska (art. 36 § 4).
114. Jak wspomniano w pkt 110 powyżej, w Projekcie Ustawy z lipca 2017 r. przewidziano, że zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska będzie wyrażać Krajowa Rada Sądownictwa po zasięgnięciu opinii Ministra Sprawiedliwości (zob. pkt 118–119 załącznika 1). Nowe zasady wprowadzone w Projekcie Ustawy dodatkowo zwiększają zatem wpływ władzy wykonawczej na tę procedurę. Sędziowie zainteresowani dalszym zajmowaniem stanowiska są teraz już narażeni na bezpośrednie, a nie pośrednie wpływy polityczne (zob. pkt 119 załącznika 1). W związku z tym uwagi przedstawione w Opinii z sierpnia 2017 r. (pkt 120–122 załącznika 1) pozostają szczególnie aktualne.
115. Wskazując na ryzyko związane z potencjalnym bezpośrednim lub pośrednim wpływem władzy wykonawczej na poszczególnych sędziów bądź jej ingerencją, w Opinii z sierpnia z 2017 r. zalecono **usunięcie odpowiednich przepisów umożliwiających dalsze zajmowanie stanowiska** ze względu na zagrożenie naruszenia niezależności sądów. **To samo zalecenie dotyczy Projektu Ustawy.** W istocie wykluczenie możliwości przedłużenia okresu zajmowania stanowiska/ponownego powołania pozostaje generalnie silnym zabezpieczeniem przed upolitycznieniem sądownictwa¹¹⁸.

¹¹⁵ Na przykład gdy wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w Anglii i Walii został obniżony z 75 do 70 lat, zmiana ta nie dotyczyła dotychczasowych sędziów; zob. *Judicial Pensions and Retirement Act 1993* [brytyjską ustawę o emeryturach sędziów i ich przejściu w stan spoczynku z 1993 r.], sekcja 26 i dodatek 7.

¹¹⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r., pkt 67, <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1233592>>.

¹¹⁷ Zob. np. w odniesieniu do niektórych świadczeń przyznawanych jedynie kobietom ECtHR [ETPC], *Konstantin Markin v. Russia* [Konstantin Markin przeciwko Rosji] (skarga nr 30078/06, wyrok z dnia 22 marca 2012 r.), pkt 141, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109868>>.

¹¹⁸ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia*, [„Opinia dotycząca projektu ustawy o władzy sądowniczej i odpowiednich zmian Konstytucji Łotwy”] nr CDL-AD(2002)026, pkt 30–31, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2002\)121-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2002)121-e)>.

4.4. Zasady i ograniczenia dotyczące innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku

116. W art. 43 Projektu Ustawy określono zasady odnoszące się do innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego w czasie, gdy sprawują oni urząd, które to zasady mają zastosowanie również do sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku (art. 43 § 6). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego posiada uprawnienia do udzielenia lub odmowy zgody sędziemu, który chce podjąć inne zatrudnienie lub działalność gospodarczą. W szczególności w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku, OBWE/ODIHR pragnie powtórzyć swoje zalecenia z Opinii z sierpnia 2017 r., stwierdzając, że **ograniczenia dotyczące zajęć lub zatrudnienia sędziów w stanie spoczynku są niejasne i restrykcyjne, a ich zakres należy wyraźnie ograniczyć** (zob. pkt 128 załącznika 1).

5. Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych

117. W Projekcie Ustawy dano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej możliwość wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych lub sądów wojskowych, który będzie mieć uprawnienia do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec dowolnego sędziego Sądu Najwyższego (art. 75 § 8 Projektu Ustawy). W art. 123 Projektu Ustawy wskazuje się, że wszystkie czynności dokonane w postępowaniach dyscyplinarnych przed dniem wejścia w życie Projektu Ustawy pozostają w mocy. Jednak w art. 124 § 1 stwierdza się, że postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wydanym przed dniem wejścia w życie ustawy można wznowić na wniosek Ministra Sprawiedliwości, jeżeli w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło ono mieć wpływ na treść orzeczenia, lub po wydaniu orzeczenia ujawnią się nowe okoliczności faktyczne lub dowody. Nie jest jasne, dlaczego w Projekcie Ustawy zawarto tak szczegółowy przepis przejściowy, podczas gdy kwestie te mogą i powinny być regulowane normalnymi przepisami dotyczącymi postępowań¹¹⁹.

5.1. Zaangażowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego

118. W Projekcie Ustawy wprowadza się istotne zmiany dotyczące postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. W art. 75 § 8 dano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej możliwość wyznaczenia własnego Rzecznika Dyscyplinarnego spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych lub sądów wojskowych. Prezydent może wyznaczyć takiego rzecznika w każdej chwili, co oznacza, że rzecznik może wstąpić do toczącego się postępowania lub wszczęć nowe postępowanie. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Prezydenta automatycznie

¹¹⁹ Zob. np. art. 540 kodeksu postępowania karnego w sprawie wznowienia postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem, jeżeli w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa lub ujawnią się nowe fakty lub dowody nie znane przedtem sądowi (zob. *op. cit.*, przypis 40).

wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego lub jego zastępcę od podejmowania dalszych czynności w postępowaniu dyscyplinarnym. OBWE/ODIHR wyraziło już pewne obawy dotyczące podobnych przepisów odnoszących się do zaangażowania Ministra Sprawiedliwości w postępowania dyscyplinarne toczące się przeciwko sędziom Sądu Najwyższego w Opinii z sierpnia 2017 r., i obawy te pozostają aktualne (zob. podsekcję 4 załącznika 1).

119. W zakresie, w jakim Projekt Ustawy przewiduje zaangażowanie władzy wykonawczej/Prezydenta w postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, stanowi to poważne naruszenie niezależności sądów, jak wyjaśniono już szczegółowo w Opinii z sierpnia 2017 r. (zob. pkt 45–54 załącznika 1). W istocie w „Zaleceniach OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczących niezależności sądów” stwierdza się: „[o]rgany podejmujące decyzje w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości *nie mogą być kontrolowane przez władzę wykonawczą, ani też nie mogą być wywierane żadne wpływy polityczne w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych* [oraz] [n]ależy unikać sytuacji, w których władza wykonawcza sprawowałaby jakkolwiek kontrolę nad radami sądownictwa lub organami odpowiedzialnymi za dyscyplinę”¹²⁰. Wbrew tym zaleceniom w proponowanym systemie przyznaje się Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, za pośrednictwem jego Rzecznika Dyscyplinarnego, decydujący wpływ na dyscyplinowanie sędziów Sądu Najwyższego, gdyż może on wszczynać postępowania dyscyplinarne i wstępować do nich, w tym przypadku wyłącza to innych rzeczników dyscyplinarnych od podejmowania czynności w sprawie. Ogólnie uważa się za dobrą praktykę ustanowienie niezależnego organu wszczynającego postępowania dyscyplinarne, który jest oddzielony od niezależnego organu lub sądu decydującego o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego¹²¹. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie powinien odgrywać żadnej roli w takich postępowaniach dyscyplinarnych.**
120. Podobnie jak w Projekcie Ustawy z lipca 2017 r. postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego może zostać wszczęte przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego z jego własnej inicjatywy bądź na żądanie pewnych organów, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, Kolegium Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego (art. 75 § 1). Jak wskazano w Opinii z sierpnia 2017 r. (zob. pkt 53 załącznika 1), przyznanie Prezesowi izby takich uprawnień nie jest właściwe z punktu widzenia sprawiedliwego przebiegu takiego postępowania. W istocie w „Zaleceniach OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczących niezależności sądów” stwierdza się: „organy orzekające w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie mogą ich wszczynać, ani też ich członkami nie mogą być osoby uprawnione do wszczynania takich spraw”¹²². W

¹²⁰ *Op. cit.*, przypis 80, pkt 9 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

¹²¹ *Zob. op. cit.*, przypis 57, pkt 69 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); *ibidem*, pkt 9 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”); oraz CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 3 (2002) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality*, [„Opinia nr 3 (2002) dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, niewłaściwego postępowania i bezstronności”] z 19 listopada 2002 r., pkt 68, 69 i 77, <[https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>.

¹²² *Ibidem*, pkt 26 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

każdym przypadku, jeżeli Prezes izby wszczyna takie postępowanie, nie powinien on w nim orzekać¹²³.

121. W związku z nowymi zasadami dotyczącymi postępowań dyscyplinarnych i ich niekorzystnymi skutkami dla niezależności sądów zaleca się usunięcie wszelkich przepisów dotyczących Rzeczników Dyscyplinarnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich szczególnej roli w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. Ponadto Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej powinien zostać usunięty z listy osób, które mogą wszczynać postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, zamieszczonej w art. 75 § 1 (zob. pkt 52–53 załącznika 1).

5.2. Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w postępowania dyscyplinarne przeciwko przedstawicielom innych zawodów prawniczych

122. W Projekcie Ustawy przyznaje się Ministrowi Sprawiedliwości/ Prokuratorowi Generalnemu uprawnienia podobne do przyznanych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów wojskowych (nowy art. 40b ustawy z 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych zaproponowany w art. 103 § 10 Projektu Ustawy), sędziom sądów powszechnych (nowy art. 112c ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych zaproponowany w art. 105 § 19 Projektu Ustawy), prokuratorom Instytutu Pamięci Narodowej (nowy art. 51 ust. 6 ustawy z 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej zaproponowany w art. 104 Projektu Ustawy) oraz innym prokuratorom (nowy art. 153a ustawy z 2016 r. – Prawo o prokuraturze zaproponowany w art. 107 § 11 Projektu Ustawy).
123. Ogólnie, jak stwierdzono w Opinii z sierpnia 2017 r., fakt, że Minister Sprawiedliwości może wpływać na postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom i może wszczynać takie postępowania, budzi pewne obawy dotyczące niezależności władzy sądowniczej i zasady podziału władzy (zob. podsekcję 4.1 załącznika 1)¹²⁴.
124. Jeżeli chodzi o sędziów wojskowych i sędziów sądów powszechnych, zachodzą obawy podobne do wskazanych w Opinii z sierpnia 2017 r. w odniesieniu do równoważnych przepisów dotyczących zaangażowania Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego (zob. podsekcję 4.1 załącznika 1). W tym względzie największe obawy dotyczą nieograniczonych uprawnień i uznaniowości Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w odniesieniu do powoływania jego Rzecznika Dyscyplinarnego, co skutkuje wyłączeniem ze sprawy wszelkich innych rzeczników; taki Rzecznik Dyscyplinarny może wszcząć postępowanie z własnej inicjatywy lub wstąpić do toczącego się postępowania, jak też ma możliwość wznawiania postępowań w tej samej sprawie nawet po ich zamknięciu (zob. proponowane zmiany art. 112c ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych na mocy art. 105 § 19 Projektu Ustawy). W związku z tym, zgodnie z zaleceniami zawartymi w Opinii z sierpnia 2017 r., **zaleca się**

¹²³ OSCE/ODIHR-Venice Commission-DGI [OBWE/ODIHR-Komisja Wenecka-Dyrektoriat Praw Człowieka i Praworządności], *Joint Opinion on the Draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova* [„Wspólna opinia na temat projektu ustawy o prokuraturze w Republice Mołdawii”], nr CDL-AD(2015)005-e z 23 marca 2015 r., pkt 122, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e)>.

¹²⁴ Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Laws on Courts and on Rights and Duties of Judges and on the Judicial Council of Montenegro* [„Opinia dotycząca projektów ustaw o sądach, o prawach i obowiązkach sędziów oraz o Radzie Sądownictwa Czarnogóry”], nr CDL-AD(2014)038 z 15 grudnia 2014 r., pkt 68, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e)>.

ponowne rozważenie wszystkich przepisów dotyczących Rzeczników Dyscyplinarnych Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego oraz ich szczególnej roli w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów wojskowych i sądów powszechnych ze względu na ich negatywne skutki dla niezależności sądów.

125. Problematiczna jest też rola Ministra Sprawiedliwości w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko prokuratorom Instytutu Pamięi Narodowej, który ma w zamiarze być niezależny od organów władzy państwowej (art. 9 ustawy z 1998 r.), oraz innym prokuratorom (zob. nowy art. 51 ustawy z 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej oraz nowy art. 153a ustawy – Prawo o prokuraturze). Prokuratorzy mają obowiązek wykonywać swoje funkcje w sposób bezstronny i niezależny od wpływów zewnętrznych – ze strony władzy wykonawczej, mediów lub innych grup interesu¹²⁵. Ponadto prokuratorzy powinni podejmować decyzje w sposób autonomiczny oraz wykonywać swoje obowiązki bez zewnętrznych nacisków lub ingerencji, z uwzględnieniem zasad podziału władzy i odpowiedzialności¹²⁶. W istocie niezależność i autonomia prokuratury są uznawane za nieodłączne następstwo niezależności sądów¹²⁷.
126. Zgodnie z zaleceniami wydanymi na szczeblu międzynarodowym i regionalnym postępowania dyscyplinarne przeciwko prokuratorom powinny być bezstronne i przejrzyste oraz gwarantować obiektywną ocenę i decyzję¹²⁸. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i dostępu do niezawisłego sędziego dotyczy również postępowania dyscyplinarnych przeciwko prokuratorom¹²⁹. Ponadto OBWE/ODIHR i Komisja Wenecka ogólnie kwestionują zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w kwestie związane z funkcjonowaniem prokuratury ze względu na obawy, że może ono naruszać autonomię instytucjonalną prokuratury¹³⁰.
127. W świetle powyższego, **aby zwiększyć autonomię prokuratury, należy także ponownie rozważyć, czy właściwe jest silne zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w postępowania dyscyplinarne przeciwko prokuratorom.**

¹²⁵ Zob. dokument *UN Guidelines on the Role of Prosecutors* [„Wytyczne ONZ w sprawie roli prokuratorów”] przyjęty przez VIII Kongres ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Hawanie na Kubie (27 sierpnia–7 września 1990 r.), pkt 4, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* [„Sprawozdanie dotyczące standardów europejskich w odniesieniu do niezależności wymiaru sprawiedliwości: część II – prokuratura”] (2010), nr CDL-AD(2010)040, pkt 73, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx)>. Zob. też International Association of Prosecutors (IAP) [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prokuratorów], *Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors* [„Standardy odpowiedzialności zawodowej oraz określenie podstawowych obowiązków i praw prokuratorów”] (1999), sekcja 6, <http://www.iap-association.org/getattachment/16dc04cc-6751-4fde-9312-27a12ee884d9/IAP_Standards.aspx>; oraz OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *HDIM Annotated Agenda* [„Porządek Spotkania Przeglądowego Wymiaru Ludzkiego z uwagami”] z 15 września 2015 r., s. 14–15, <<http://www.osce.org/odihr/179066?download=true>>.

¹²⁶ CoE Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) [Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich Rady Europy], *Opinion No.9 on European Norms and Principles concerning Prosecutors* [„Opinia nr 9 dotycząca europejskich norm i zasad odnoszących się do prokuratorów”] (2014), Zasada V, <<https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>>.

¹²⁷ *Ibidem*. Zasada IV („Opinia nr 9 Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich z 2014 r. dotycząca europejskich norm i zasad odnoszących się do prokuratorów”).

¹²⁸ *Op. cit.*, przypis 125, pkt 22 („Wytyczne ONZ z 1990 r. dotyczące roli prokuratorów”); oraz *ibidem*, Zasada XII („Opinia nr 9 Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich z 2014 r. dotycząca europejskich norm i zasad odnoszących się do prokuratorów”). Zob. też *op. cit.*, przypis 125, sekcja 6 (g) („Standardy odpowiedzialności zawodowej Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów z 1999 r. oraz określenie podstawowych obowiązków i praw prokuratorów”).

¹²⁹ *Ibidem*, pkt 21 („Wytyczne ONZ z 1990 r. dotyczące roli prokuratorów”). Zob. też np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia* [„Opinia dotycząca projektu ustawy organicznej o prokuraturze w Boliwii”], nr CDL-AD(2011)007 z 30 marca 2011 r., pkt 53, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad\(2011\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2011)007-e)>.

¹³⁰ Zob. np. OSCE/ODIHR-Venice Commission-CoE's Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law [OBWE/ODIHR-Komisja Wenecka-Dyrektoriat Praw Człowieka stanowiący część Dyrektoriatu Generalnego Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy], *Joint Opinion on the Prosecution Service of the Republic of Moldova* [„Wspólna opinia na temat prokuratury w Republice Mołdawii”], nr CDL-AD(2015)007 z 23 marca 2015 r., pkt 131, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5956/file/266_MOL_CRIM_22_March_2015_en.pdf>.

128. Zgodnie z art. 103 § 15 Projektu Ustawy zmieniającym ustawę – Prawo o ustroju sądów wojskowych z dnia 21 sierpnia 1997 r. w nowym art. 41d tej ustawy stwierdza się: „Minister Sprawiedliwości ma wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji”. W nowym art. 51 ust. 11 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej również stwierdza się, że Minister Sprawiedliwości „ma wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego, może zwracać uwagę na stwierdzone uchybienia, żądać wyjaśnień oraz usunięcia skutków uchybienia” z wyjątkiem dziedziny, w której członkowie sądów dyscyplinarnych są niezawisli. W proponowanym nowym art. 169 ustawy – Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r. zawarto podobne uprawnienia dotyczące bezpośredniego nadzoru nad odpowiednimi sądami dyscyplinarnymi przez Prokuratora Generalnego, który jest zarazem Ministrem Sprawiedliwości, co stawia pod znakiem zapytania prawo prokuratora do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy i dostępu do niezawisłego sędziego w postępowaniach dyscyplinarnych, o którym mowa w pkt 126 powyżej. To samo odnosi się do prawa sędziów sądów wojskowych do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia ich sprawy w postępowaniach dyscyplinarnych¹³¹ (zob. pkt 56–58 załącznika 1). **Przepisy te powinny zostać usunięte z Projektu Ustawy.**

6. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej oraz zastosowanie nowych przepisów o przejściu w stan spoczynku do obecnych sędziów Sądu Najwyższego

6.1. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej

129. W przepisach przejściowych Projektu Ustawy przewiduje się, że sędziowie Izby Wojskowej Sądu Najwyższego niezależnie od wieku przechodzą w stan spoczynku z dniem wejścia w życie ustawy (art. 108 § 3). Sędziowie ci nie mają przy tym możliwości ubiegania się o dalsze pozostanie na stanowisku lub przywrócenie na stanowisko.
130. W Opinii z sierpnia 2017 r. omówiono obszernie obowiązkowe przeniesienie w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego przed osiągnięciem obecnego wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku wynoszącego 70 lat (zob. podsekcję 5.1.1 załącznika 1). Większość rozważań koncentrowała się na masowym przenoszeniu w stan spoczynku wszystkich sędziów niezależnie od ich wieku na mocy uznaniowego mechanizmu, w ramach którego mogliby oni wnioskować o pozostanie na stanowiskach¹³². W Opinii stwierdzono, że przepisy te są ze swojej natury niezgodne z zasadami bezpieczeństwa kadencji (*security of tenure*) i podziału władz chronionymi standardami międzynarodowymi (pkt 67–77 załącznika 1). W istocie, jak również wspomniano w Opinii z sierpnia 2017 r., wątpliwe jest, czy rozważana reorganizacja instytucjonalna Sądu Najwyższego uzasadnia wcześniejsze przeniesienie wszystkich sędziów Izby Wojskowej w stan spoczynku, gdyż zakres przedmiotowy prac Sądu Najwyższego pozostanie zasadniczo niezmienny, a sprawy rozpoznawane przez tę Izbę zostaną obecnie przydzielone Izbie Karnej (art. 112 § 3 Projektu Ustawy).

¹³¹ Zob. też *op. cit.*, przypis 78, pkt 87–95 (ECtHR [ETPC], *Oleksandr Volkov v. Ukraine* [Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie], 9 stycznia 2013 r.); oraz pkt 43 (ECtHR [ETPC], *Olujic v. Croatia* [Olujic przeciwko Chorwacji], 5 maja 2009 r.); w której to sprawie ETPC wyraźnie stwierdził, że w swoim aspekcie cywilnym art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy postępowań dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziego w odniesieniu do całej procedury, w tym także odwołania.

¹³² *Op. cit.*, przypis 4, pkt 63–87 („Opinia z sierpnia 2017 r.”).

131. **Zaleca się zatem usunięcie z Projektu Ustawy przepisu o automatycznym przeniesieniu w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej, w zamian zaś zapewnienie, aby sędziowie orzekający obecnie w Izbie Wojskowej zostali za swoją zgodą przeniesieni do Izby Karnej.** Byłoby to również zgodne z art. 180 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym stanowi się: „W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”.

6.2. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku, oraz procedura ubiegania się o dalsze zajmowanie stanowiska

132. Zgodnie z przepisami przejściowymi Projektu Ustawy sędziowie Sądu Najwyższego, którzy ukończyli 65 rok życia lub ukończą 65 rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy, przejdą w stan spoczynku po jego wejściu w życie, chyba że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi na ich wniosek zgodę na dalsze zajmowanie przez nich stanowiska (art. 108 § 1). Oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska można składać w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy; odpowiednie zastosowanie ma procedura wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska opisana w podsekcji 4.3.2 (zob. art. 108 § 1). Tak więc w Projekcie Ustawy nie wyłączono sędziów zasiadających obecnie w Sądzie Najwyższym z zakresu nowych przepisów dotyczących przejścia w stan spoczynku, a zatem obowiązują one z mocą wsteczną wbrew zaleceniom sformułowanym w pkt 112 powyżej.

133. W art. 108 § 4 uwzględniono fakt, że obniżenie wieku emerytalnego może skutkować przejściem w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, któremu zgodnie z Artykułem 183 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 10 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przysługuje prawo do sześcioletniej kadencji. W Projekcie Ustawy stwierdza się, że jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku na mocy powyższego przepisu, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierza kierowanie Sądem Najwyższym wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego do chwili powołania nowego Pierwszego Prezesa (art. 108 § 4). Nowy Pierwszy Prezes zostanie powołany, gdy dwie trzecie liczby stanowisk sędziów w każdej izbie zostanie obsadzone zgodnie z regulaminem Sądu Najwyższego. Podobnie w przypadku przeniesienia w stan spoczynku Prezesa izby na mocy przepisów przejściowych Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może powierzyć kierowanie tą izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego do chwili obsadzenia dwóch trzecich stanowisk sędziów w tej izbie (art. 108 § 4).

134. W Opinii z sierpnia 2017 r. zwrócono uwagę, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku z 70 do 65 lat, bez przepisu przejściowego wyłączającego dotychczasowych sędziów z tego mechanizmu, skutkuje *prima facie* naruszeniem zasady powołania na czas nieoznaczony (*security of tenure*) (pkt 113–114 załącznika 1). Należy tutaj powtórzyć, że w dokumencie Universal Charter of the Judge [„Powszechna karta sędziego”] wyraźnie stwierdza się: „[ż]adna zmiana wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku nie może mieć skutku wstecznego”¹³³; należy też przywołać orzeczenie

¹³³ Zob. International Association of Judges [Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów], *International Charter of the Judge* [„Międzynarodowa Karta Sędziego”] (1999), art. 8, <<http://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>>; oraz *op. cit.*, przypis 57,

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*¹³⁴, w którym stwierdza się, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku z 70 do 62 lat z mocą wsteczną w odniesieniu do wszystkich sędziów, prokuratorów i notariuszy stanowi dyskryminację ze względu na wiek.

135. Potrzebę ochrony dotychczasowych sędziów przed nagłym obniżeniem wieku emerytalnego w celu zachowania niezależności sądów można dodatkowo uzasadnić przykładami z praktyki państwowej. Gdy wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w Anglii i Walii został obniżony z 75 do 70 lat, zmiana ta nie dotyczyła dotychczasowych sędziów¹³⁵. W większości państw Wspólnoty Narodów posiadających pisemne konstytucje określono wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku, w niektórych jednak przyjęto, że taki wiek może się zmieniać przy jednoczesnym zapewnieniu, aby takie zmiany nie dotyczyły dotychczasowych sędziów bez ich zgody¹³⁶.
136. Projekt Ustawy skutkuje wcześniejszym przeniesieniem w stan spoczynku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego oraz dwóch Prezesów izb¹³⁷. Takie usunięcie z urzędu z mocy prawa jest równoznaczne z naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów i bezpieczeństwa kadencji (*security of tenure*), które są specjalnie chronione przez art. 180 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i mają na celu zapewnienie niezależności władzy sądowniczej. Budzi to jeszcze większe obawy w obecnej sytuacji, gdy zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska zależy wyłącznie od uznania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a Projekt Ustawy nie zawiera właściwie żadnych dodatkowych zabezpieczeń, takich jak udział niezależnego organu sądowego.
137. W art. 108 § 4 Projektu Ustawy przewidziano tymczasowe wskazanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesów izb przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku ich wcześniejszego przejścia w stan spoczynku z racji osiągnięcia (bądź niemal osiągnięcia) przez nich nowego wieku przejścia w stan spoczynku. Prezydent ma pełną swobodę wskazania w tym celu dowolnego sędziego Sądu Najwyższego, który będzie pełnił te funkcje do chwili powołania nowych sędziów na odpowiednie stanowiska.
138. W odniesieniu do wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego OBWE/ODIHR wskazało już wcześniej w Opinii z sierpnia 2017 r., że takie wcześniejsze przeniesienie sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu w stan spoczynku z mocy prawa jest niezgodne ze standardami międzynarodowymi (zob. podsekcję 5.3 załącznika 1). Podobne obawy odnoszą się do Prezesów izb, którzy są członkami Kolegium Sądu Najwyższego przez okres trzech lat (art. 19 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r.). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz członkowie Kolegium powinni pozostać na stanowiskach do końca swojej kadencji z wyjątkiem przypadku jednoznacznego stwierdzenia naruszenia zasad dyscyplinarnych lub prawa

pkt 49 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

¹³⁴ *Op. cit.*, przypis 116, pkt 65–81 (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, 6 listopada 2012 r.).

¹³⁵ Zob. *Judicial Pensions and Retirement Act 1993* [brytyjską ustawę o emeryturach sędziów i ich przejściu w stan spoczynku z 1993 r.], sekcja 26 i dodatek 7.

¹³⁶ Zob. *op. cit.*, przypis 93, pkt 2.2.26 (Van Zyl Smit). Na przykład w *Commonwealth of Australia Constitution Act* [„Ustawie Konstytucyjnej Związku Australijskiego”] z 1900 r., w sekcji 72, dopuszcza się obniżenie wieku przejścia sędziów w stan spoczynku z zastrzeżeniem, że zmiany takie nie mogą dotyczyć dotychczasowych sędziów z mocą wsteczną.

¹³⁷ Informacje biograficzne na temat Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego i Prezesów izb znajdują się na stronie internetowej Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem <<http://www.sn.pl/en/about/SitePages/Organization.aspx>>.

- karnego z zachowaniem należytych procedur dyscyplinarnych bądź sądowych (pkt 108 załącznika 1).
139. Chociaż w niektórych przypadkach tymczasowe powoływanie sędziów jest dopuszczalne, wszelkiej tymczasowości powołań sędziowskich towarzyszy zawsze zagrożenie dla niezależności sądów w związku z możliwością podejmowania decyzji przez stosowny organ w sposób uznaniowy oraz tymczasowym charakterem stanowiska, który może skutkować presją na sędziów, aby orzekali oni w sposób zwiększający ich szanse na ponowne powołanie. Zasadniczo każde tymczasowe powołanie powinno następować zgodnie z jasnymi i wcześniej ustalonymi kryteriami oraz być dokonywane przez niezależne organy w celu uniknięcia ewentualnej zewnętrznej ingerencji w ten proces (zob. pkt 75 powyżej)¹³⁸.
140. **W związku z powyższym zaleca się usunięcie z Projektu Ustawy art. 108 i zapewnienie, aby wszyscy obecni sędziowie Sądu Najwyższego mogli pozostać na stanowiskach do osiągnięcia wieku 70 lat.**

7. Nowy projekt ustawy o zmianie ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa

141. Po podjęciu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 lipca 2017 r. decyzji o zawetowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹³⁹ Prezydent przedłożył Sejmowi w dniu 26 września 2017 r. nowy projekt ustawy¹⁴⁰. OBWE/ODIHR odwołuje się przy tej okazji do ustaleń i zaleceń zawartych w jego *Opinii końcowej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)* opublikowanej w dniu 5 maja 2017 r.¹⁴¹.
142. Zgodnie z proponowanym nowym art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, który zostałby wprowadzony projektem ustawy, członkowie Krajowej Rady Sądownictwa byłiby wybierani przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zgodnie z nowym art. 11a ust. 2 podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa są grupa co najmniej 2000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat życia, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełnych praw publicznych, lub grupa co najmniej 25 sędziów z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku.
143. Zmiany wprowadzone w proponowanych zasadach wyboru sędziów do Rady przez Sejm nie mają wpływu na zalecenia zawarte w *Opinii końcowej OBWE/ODIHR dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)* z 2017 r. W istocie to właśnie fakt, że zdecydowaną większość członków Krajowej Rady Sądownictwa (21 spośród 25 członków) wybiera parlament, budzi obawy co do rzeczywistej i postrzeganej

¹³⁸ Zob. też *op. cit.*, przypis 73 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I (sędziowie)”).

¹³⁹ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1423>>.

¹⁴⁰ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&Nrkadencji=8&Kol=D&Typ=UST>>.

¹⁴¹ *Op. cit.*, przypis 10, pkt 12–15 (2017 OSCE/ODIHR, Final Opinion on Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain Other Acts of Poland [*Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)*]).

niezależności Rady oraz jest nie do pogodzenia z wymogiem bezstronności¹⁴². W takich przypadkach względy polityczne mogą mieć decydujące znaczenie przy wyborze sędziów (oprócz tych potencjalnie motywowanych powołań, w Radzie zasiadają też członkowie parlamentu i przedstawiciele władzy wykonawczej, co zostało również zakwestionowane w Opinii końcowej OBWE/ODIHR)¹⁴³. **OBWE/ODIHR powtarza w związku z tym zalecenie, aby ponownie rozważyć, czy zasada wyboru sędziów do Rady przez Sejm jest właściwa, oraz utrzymać rozwiązanie, zgodnie z którym byłiby oni nadal wybierani przez sędziów.**

144. Dodatkowe zalecenia dotyczące propozycji zmian ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa mające na celu poprawę reprezentacji sędziów ze wszystkich szczebli sądowych, zwiększenie otwartości i przejrzystości procesu zgłaszania i wyboru oraz uniknięcie korporacjonizmu znajdują się również w podsekcjach 3.1.2 i 3.1.3 *Opinii końcowej OBWE/ODIHR dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska) z 2017 r.*

8. Dodatkowe obawy związane z procesem legislacyjnym

145. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby ustawodawstwo było „przyjmowane w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (Dokument Kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8)¹⁴⁴. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[u]stawodawstwo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)¹⁴⁵. W Opinii z sierpnia 2017 r. zawarto dodatkowe wskazówki mające na celu zapewnienie skuteczności mechanizmów konsultacji społecznych (zob. pkt 134 załącznika 1). W szczególności, planując reformę sądownictwa, należy się konsultować z władzą sądowniczą i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości¹⁴⁶ (zob. pkt 135 załącznika 1).

¹⁴² ETPC wyraźnie stwierdził, że przypadki, w których znaczną większość członków rady powołują organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, stanowią strukturalne uchybienie zasadzie niezależności (zob. *op. cit.*, przypis 78, pkt 112 i 117, w szczególności pkt 112 wyroku ETPC „Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie” z dnia 9 stycznia 2013 r.). Zob. też pkt 99 „Sprawozdania GRECO z 2015 r. z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Serbii”; w tym przypadku większość członków rady sądownictwa jest wybierana przez parlament, a GRECO wyraźnie zaleciła zmianę składu Wysokiej Rady Sądownictwa, w szczególności przez wyłączenie Zgromadzenia Narodowego z procedury wyboru jej członków, zapewnienie, aby co najmniej połowę jej członków stanowili sędziowie wybierani przez innych sędziów, a także zniesienie członkostwa z urzędu przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Constitution of Serbia* [„Opinia dotycząca konstytucji Serbii”] przyjęta przez Komisję podczas 70. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 17–18 marca 2007 r., pkt 70, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e)>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], pkt 36–37, *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments regarding the Judiciary of Ukraine* [„Wstępna opinia w sprawie proponowanych zmian konstytucji dotyczących wymiaru sprawiedliwości Ukrainy”], nr CDL-PI(2015)016-e z 24 lipca 2015 r., pkt 36–37, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e)>.

¹⁴³ *Op. cit.*, przypis 80, pkt 23 i 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); *op. cit.*, przypis 60, pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. dotyczące odpowiedzialności sędziów”); oraz *op. cit.*, przypis 112, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”). Zob. też UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Report on Judicial Accountability* [„Sprawozdanie dotyczące odpowiedzialności sędziów”], nr A/HRC/26/32 z 28 kwietnia 2014 r., pkt 93, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_32_ENG.DOC>.

¹⁴⁴ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

¹⁴⁵ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

¹⁴⁶ *Op. cit.*, przypis 91, pkt 31 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca pozycji sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

146. Działania zmierzające do reorganizacji sądów w różnych krajach, w tym do zmiany ich właściwości i wewnętrznej struktury, bywają niezbędne i ustawodawca ma prawo uchylać stosowne akty. Jednak ze względu na fundamentalne znaczenie sądów dla praworządności należy dołożyć wyjątkowych starań, aby każda taka reorganizacja była zgodna z ugruntowanymi standardami międzynarodowymi. Komisja Wenecka zaleciła, aby wnioski ustawodawcze w dziedzinie zmiany struktury sądów były w miarę możliwości przedstawiane z inicjatywy rady sądownictwa lub podobnego niezależnego organu odpowiedzialnego za wymiar sprawiedliwości¹⁴⁷. W każdym razie wydaje się, że organy takie nie były zaangażowane w podejmowanie decyzji o fundamentalnej reorganizacji i zmianie struktury Sądu Najwyższego przewidzianej w Projekcie Ustawy. Kluczowym elementem jest również, aby podczas inicjowania fundamentalnych reform sądownictwa, które mogą wywierać wpływ na każdego obywatela jako potencjalnego użytkownika systemu wymiaru sprawiedliwości, konsultowano się z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i ogółem społeczeństwa oraz umożliwiono im odegranie aktywnej roli w tym procesie.
147. Ponadto wbrew wspomnianej powyżej zasadzie skutecznych konsultacji społecznych Projekt Ustawy został przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sejmowi w dniu 26 września 2017 r.¹⁴⁸, pomimo że jego celem jest reforma najwyższego sądu w kraju, nie został on przed tą datą poddany rzeczywistym konsultacjom z organami władzy sądowniczej i sędziami ani też ze społeczeństwem czy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto, wbrew wymogowi określonemu w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu¹⁴⁹, w *uzasadnieniu do Projektu Ustawy nie ma wzmianki o wynikach przeprowadzonych konsultacji ani też nie wyszczególniono w nim otrzymanych wniosków i opinii*.
148. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sporządził uzasadnienie do Projektu Ustawy, w którym wymieniono pewną liczbę przyczyn uzasadniających wprowadzenie planowanej reformy¹⁵⁰, ale nie wspomniano o analizie ani o ocenie skutków, na których oparte są te ustalenia. W szczególności nie przedstawiono wielu dowodów na to, że obecne problemy polskiego wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza Sądu Najwyższego, wymagają reformy ustawodawczej na taką skalę i nie można im zaradzić na przykład przez lepsze stosowanie obowiązujących przepisów. W uzasadnieniu nie wskazuje się również, czy – i w jakim stopniu – korzyści ze środków wybranych przez autorów Projektu Ustawy przewyższają koszty, w tym negatywny wpływ zmian na niezależność sądownictwa. Nie wykazano w nim również, w jaki sposób nowe zasady funkcjonowania Sądu Najwyższego uczynią go efektywniejszym, aby zapewnić lepsze sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na potencjalne skutki Projektu Ustawy dla niezależności władzy sądowniczej i praworządności niezbędne jest poprzedzenie przyjęcia takiego ustawodawstwa dogłębną oceną skutków regulacji, która powinna obejmować należytą analizę problemu z wykorzystaniem opartych na dowodach technik w celu określenia najbardziej efektywnego i skutecznego wariantu

¹⁴⁷ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on Proposals Amending the Draft Law on the Amendments to the Constitution to Strengthen the Independence of Judges of Ukraine* [„Opinia dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)”, nr CDL-AD(2013)034 z 10 grudnia 2013 r., pkt 13–14, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)034-e)>.

¹⁴⁸ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&Nrkadencji=8&Kol=D&Typ=UST>>.

¹⁴⁹ Zob. art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu z 30 lipca 1992 r. ze zmianami wprowadzonymi w 2017 r. (zwanego dalej „Regulaminem Sejmu”); dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>> (w języku polskim) oraz <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361> (w języku angielskim).

¹⁵⁰ Zob. <http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/5425/17/1/uzasadnienie_sn.pdf>.

regulacyjnego (w tym także wariantu niewprowadzania regulacji)¹⁵¹, również zgodnie z wymogami dotyczącymi uzasadnień wszystkich projektów ustaw wymienionymi w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu¹⁵².

149. Projekt Ustawy ma ponadto na celu zmianę licznych przepisów innych niedawno przyjętych lub zmienionych aktów prawnych. Stwarza to wątpliwości, czy takie ciągłe zmiany prawa stanowią element spójnej polityki obejmującej gruntowną analizę problemów oraz określenie porównawczych kosztów i korzyści wszystkich dostępnych rozwiązań politycznych. Objętość aktów prawnych podlegających zmianie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, chaotyczna struktura tych aktów prawnych, ich poziom szczegółowości oraz częste zmiany mogą skutkować dezorientacją, zaległościami sądów w rozpatrywaniu spraw oraz sytuacją, w której obywatele, w tym także prawnicy, mogą mieć trudności ze zrozumieniem i stosowaniem odpowiedniego ustawodawstwa. Dodatkowo sposób wprowadzania zmian tych przepisów może mieć negatywne skutki nie tylko dla demokratycznej legitymizacji ustawodawstwa, ale także dla zaufania społecznego do instytucji publicznych ogólnie. U podstaw procesu reform powinno leżeć kompleksowe podejście obejmujące przeprowadzenie rzeczywistej dyskusji politycznej ze wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz dokonanie na samym początku oceny skutków.
150. W świetle powyższego procesu opracowywania Projektu Ustawy nie można jak dotąd uznać za zgodny ze wspomnianymi powyżej zasadami demokratycznego stanowienia prawa. Każdy rzeczywisty proces reformy na taką skalę **powinien być przejrzysty, pluralistyczny i szeroko zakrojony, oraz powinien obejmować skuteczne konsultacje, w tym z przedstawicielami Sądu Najwyższego, organizacjami sędziowskimi i przedstawicielami sądownictwa, właściwymi organami, takimi jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Taka reforma powinna również obejmować pełną ocenę skutków, a także przegląd zgodności stosownych poprawek z odpowiednimi międzynarodowymi standardami praw człowieka. W świetle powyższego polskiego ustawodawcę zachęca się do zapewnienia, aby Projekt Ustawy stał się przedmiotem takich konsultacji zgodnie z zasadami wskazanymi powyżej na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa, a zwłaszcza w parlamencie. Należy też przewidzieć odpowiednio długi czas w tym celu.**

[KONIEC TEKSTU]

¹⁵¹ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Report on the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia* [„Sprawozdanie z oceny procesu ustawodawczego w Republice Armenii”] (październik 2014 r.), pkt 47–48, <<http://www.legislationline.org/documents/id/19365>>.

¹⁵² *Op. cit.*, przypis 149, art. 34 ust. 2 (Regulamin Sejmu z 1992 r. ze zmianami wprowadzonymi w 2017 r.).

Załącznik 1 - Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (30 sierpnia 2017 r.) - Opinia nr: JUD-POL/313/2017 [AIC]

OPINIA

DOTYCZĄCA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW

PROJEKTU USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM

(RZECZPOSPOLITA POLSKA)

sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie niektórych przepisów Projektu Ustawy zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

W niniejszej Opinii wykorzystano wkład wniesiony przez Michèle Rivet – wiceprezes Międzynarodowej Komisji Prawników oraz byłą sędzię-przewodniczącą Trybunału Praw Człowieka w Quebecu; profesora Karoly Barda – Przewodniczącego Programu Praw Człowieka na Wydziale Studiów Prawnych Central European University (Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego) w Budapeszcie; Murraya Hunta – Dyrektora Centrum ds. Praworządności im. Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego; Martę Achler – ekspertkę ds. międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka i doktorantkę Wydziału Prawa Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji; oraz Alice Thomas – ekspertkę ds. międzynarodowych praw człowieka.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warszawa tel. +48 22 520 06 00 faks +48 22 520 0605

*Niniejsza Opinia jest również dostępna w języku polskim.
Wersja angielska pozostaje jednak jedyną oficjalną wersją dokumentu.*

SPIS TREŚCI

I.	WPROWADZENIE	3
II.	ZAKRES OCENY	3
III.	STRESZCZENIE	4
IV.	ANALIZA I ZALECENIA	6
1.	Rola i status Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej	6
2.	Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sędziowskiej	8
3.	Organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej	12
3.1.	Regulamin Sądu Najwyższego	12
3.2.	Przydział spraw	15
4.	Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych	16
4.1.	Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego	16
4.2.	Orzekanie w sprawie dyscyplinarnej przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego	20
4.3.	Specjalny dodatek dla sędziów Izby Dyscyplinarnej	21
5.	Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym i powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego	22
5.1.	Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego i procedura pozostawiania ich w stanie czynnym w drodze wyjątku	23
5.2.	Powołanie nowych sędziów Sądu Najwyższego po przymusowym przeniesieniu w stan spoczynku dotychczasowych	31
5.3.	Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz powołanie jego następcy	34
6.	Nowe zasady dotyczące statusu i warunków pracy sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku	36
6.1.	Nowy wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku.....	36
6.2.	Dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku	39
6.3.	Ograniczenia dotyczące innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku	40
7.	Projektowane zmiany ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 85 Projektu Ustawy)	42
8.	Dodatkowe zastrzeżenia związane z procesem opracowywania i przyjmowania Projektu Ustawy	43

Załącznik: Wybrane przepisy Projektu Ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)

I. WPROWADZENIE

1. *W dniu 17 lipca 2017 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „OBWE/ODIHR”) otrzymało wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący oceny niektórych przepisów zawartych w Projekcie Ustawy o Sądzie Najwyższym (zwanym dalej „Projektem Ustawy”), który został przedłożony Sejmowi (izbie niższej parlamentu) w dniu 12 lipca 2017 r.*
2. *W dniu 19 lipca 2017 r. OBWE/ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość Biura do sporządzenia opinii prawnej na temat zgodności wspomnianych przepisów z międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności oraz zobowiązaniami OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.*
3. *Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu nastąpiło w dniu 18 lipca 2017 r., a drugie czytanie dzień później. W dniu 20 lipca 2017 r., podczas trzeciego czytania, Sejm przyjął projekt ustawy z pewną liczbą poprawek, które zostały uwzględnione w analizie prawnej zawartej w niniejszej ocenie prawnej. W Opinii dokonano zatem oceny art. 3 ust. 3, art. 31 i 37, art. 41 ust. 7, art. 54 i art. 56–57 oraz art. 60, 62, 87–91 i 95–96 (nowa numeracja) Projektu Ustawy zgodnie z wnioskiem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego.*
4. *W dniu 22 lipca 2017 r., a więc dziesięć dni po przedłożeniu projektu Sejmowi, Senat przyjął ustawę o Sądzie Najwyższym bez żadnych poprawek.*
5. *W dniu 24 lipca 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował się przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵³ w związku z obawami co do jej zgodności z prawem, w szczególności w związku z zaproponowaną w Projekcie Ustawy potencjalną rolą Prokuratora Generalnego, który pełni również funkcję Ministra Sprawiedliwości, w odniesieniu do nadzoru i kontroli nad Sądem Najwyższym¹⁵⁴.*
6. *Niniejszą Opinię sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomniany wniosek.*

II. ZAKRES OCENY

7. Zakres niniejszej Opinii obejmuje wybrane artykuły Projektu Ustawy przedłożone do oceny z wyjątkiem przypadków, w których OBWE/ODIHR uznało za niezbędne w celu dokonania wszechstronnej oceny odwołanie się do innych przepisów oraz ich analizę – dotyczyło to m.in. podstawowych zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁵

¹⁵³ W art. 122 ust. 5 Konstytucji stwierdza się: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3”.

¹⁵⁴ Zob. oświadczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy z dnia 24 lipca 2017 r.: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art.256.oswiadczenie-prezydenta-rp-ws-ustaw-dot-wymiaru-sprawiedliwosci.html>.

¹⁵⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ze zmianami wprowadzonymi w 2009 r.*, dokument dostępny pod adresem <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (w języku polskim) oraz <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/16683/preview> (w języku angielskim).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- (zwanej dalej „Konstytucją”). Z racji takiego ograniczenia jej zakresu Opinia nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu Projektu Ustawy ani też całości ram prawnych oraz instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Rzeczypospolitej Polskiej.
8. W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące zastrzeżenia. Poniższe zalecenia oparte są na międzynarodowych standardach, normach i praktykach, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru. W Opinii wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących w OBWE.
 9. W Opinii odwołano się również do ustaleń i zaleceń zawartych w *Opinii końcowej OBWE/ODIHR dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)* z dnia 5 maja 2017 r. (zwanej dalej „Opinią końcową OBWE/ODIHR z 2017 r.”)¹⁵⁶, zwłaszcza w przypadkach, gdy przepisy Projektu Ustawy odnoszą się do Krajowej Rady Sądownictwa. Przedmiotowy Projekt Ustawy został przyjęty przez Sejm w dniu 12 lipca 2017 r. oraz przez Senat w dniu 15 lipca 2017 r.¹⁵⁷. W dniu 24 lipca 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej również zdecydował się przekazać ten Projekt Ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
 10. Ponadto, zgodnie z Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet¹⁵⁸ (zwaną dalej: CEDAW) oraz Planem Działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci¹⁵⁹, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w analizie zawartej w Opinii starano się uwzględnić potencjalnie odmienny wpływ Projektu Ustawy na kobiety i mężczyzn – jako sędziów lub osoby prywatne.
 11. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie niektórych przepisów Projektu Ustawy na język angielski na zlecenie OBWE/ODIHR, które dołączono do niniejszego dokumentu jako załącznik. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia.
 12. W związku z powyższym OBWE/ODIHR zaznacza, że niniejsza Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez OBWE/ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących sądownictwo w Polsce.

III. STRESZCZENIE

13. W poddanym ocenie Projekcie Ustawy dokonuje się pewnych zmian w strukturze Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadza się nowe przepisy dotyczące

¹⁵⁶ OBWE/ODIHR, *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Rzeczpospolita Polska)*, 5 maja 2017 r., <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/country/10/topic/9>>.

¹⁵⁷ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1423>>.

¹⁵⁸ *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* [„Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet”], zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała tę konwencję w dniu 30 lipca 1980 r.

¹⁵⁹ Zob. pkt 32 *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”] przyjętego decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>.

m.in. statusu sędziów Sądu Najwyższego, ich przejścia w stan spoczynku oraz postępowań dyscyplinarnych wobec nich. Po wejściu w życie Projekt Ustawy będzie skutkować przymusowym przeniesieniem w stan spoczynku wszystkich obecnych sędziów Sądu Najwyższego, co oznacza *de facto* usunięcie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego z wyjątkiem tych wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości (pełniącego również funkcję Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej), których pozostanie w stanie czynnym zostanie zatwierdzone przez Prezydenta. W Projekcie Ustawy reguluje się również powoływanie nowych sędziów do Sądu Najwyższego w miejsce sędziów obecnych – proces ten ma się odbywać zgodnie z procedurą kontrolowaną przez władzę wykonawczą, czyli Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w Projekcie Ustawy wprowadzono przepisy zapewniające Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu kontrolę nad postępowaniami dyscyplinarnymi wszczynanymi wobec sędziów Sądu Najwyższego.

14. Każde państwo ma prawo do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości oraz ram prawnych, w których funkcjonują jego sądy i sędziowie, pod warunkiem, że ta reforma odbywa się z poszanowaniem ugruntowanych międzynarodowych standardów praw człowieka i zobowiązań OBWE. Pod tym względem proponowane przepisy budzą poważne zastrzeżenia związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności dotyczącymi podziału władz i niezależności władzy sądowniczej, zapisanymi w międzynarodowych traktatach ratyfikowanych przez Polskę oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
15. Przeanalizowane przepisy są ze swojej natury niezgodne z międzynarodowymi standardami oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi niezależności i bezstronności sądownictwa i nie powinny zostać przyjęte. Odnosi się to w szczególności do przepisów dotyczących ustawowego przejścia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego, powoływania sędziów w ich miejsce oraz większego zaangażowania Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne wszczynane przeciwko sędziom Sądu Najwyższego. Należy również ponownie rozważyć, czy właściwe jest wprowadzenie innych przepisów dających władzy wykonawczej większą rolę w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości (zob. podsekcję 3.1 poniżej), a także utrwalających i pogłębiających nierówność między kobietami i mężczyznami (zob. podsekcję 6.1 poniżej).
16. Jako że nie wydaje się, aby Projekt Ustawy został poddany szerokim konsultacjom z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron, zwłaszcza tych, których będzie on dotyczyć, takich jak przedstawiciele Sądu Najwyższego i wymiaru sprawiedliwości, OBWE/ODIHR pragnie przypomnieć, że inicjując fundamentalne reformy wymiaru sprawiedliwości, należy konsultować się z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa obywatelskiego, a podmioty te powinny w miarę możliwości odgrywać aktywną rolę w tym procesie zgodnie z najważniejszymi zobowiązaniami OBWE (pkt 5.8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. i pkt 18.1 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r.). Wszelkie wnioski ustawodawcze w dziedzinie reformy sądownictwa powinny być przedmiotem pluralistycznych, szeroko zakrojonych i skutecznych konsultacji na wszystkich etapach opracowywania aktu prawnego – od początku procesu formułowania polityki poprzez debatę w parlamencie aż do chwili uchwalenia nowego prawa.

17. W świetle międzynarodowych standardów oraz dobrych praktyk dotyczących praw człowieka i praworządności OBWE/ODIHR doradza odrzucenie Projektu Ustawy w całości, a w szczególności, w świetle następujących głównych zaleceń:
- A. usunięcie artykułów 87–91, 95 i 96 dotyczących przymusowego przeniesienia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym oraz procedury powoływania sędziów na ich miejsce z przepisów przejściowych Projektu Ustawy; [pkt 109]
 - B. usunięcie wszystkich przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości rolę w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, w szczególności art. 54 i 57, a także art. 56 ust. 4 i 5 Projektu Ustawy, a także usunięcie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Prokuratora Generalnego z listy osób, które mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 56 ust. 1 Projektu Ustawy; [pkt 55]
 - C. usunięcie art. 41 ust. 7, w którym przewiduje się specjalny dodatek dla sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej; [pkt 62]
 - D. ponowne rozważenie, czy jest właściwe znaczące zaangażowanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości w określenie regulaminu Sądu Najwyższego (art. 3 ust. 2), i w zamian zachowanie obecnego mechanizmu; [pkt 37 i 41]
 - E. utrzymanie obecnego wieku obowiązkowego przejścia sędziów w stan spoczynku wynoszącego 70 lat zarówno w odniesieniu do mężczyzn, jak i kobiet, przy jednoczesnym usunięciu przepisów dotyczących ewentualnego dalszego zajmowania stanowiska oraz dotyczących dobrowolnego wcześniejszego przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego będących kobietami, zwłaszcza że te ostatnie przepisy stwarzają ryzyko utrwalenia i pogłębienia nierówności; [pkt 117 i 122] oraz
 - F. przyznanie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego bądź innemu urzędowi lub instytucji niezależnej od władzy wykonawczej uprawnień do wyrażania zgody na wykonywanie dodatkowej pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej przez sędziów oraz wyraźne zawężenie zakresu ograniczeń nakładanych na sędziów w stanie spoczynku. [pkt 127–128]

Ze względu na obecne w Projekcie Ustawy liczne odniesienia do Krajowej Rady Sądownictwa OBWE/ODIHR powtarza przy tej okazji stosowne ustalenia i zalecenia zawarte w swojej Opinii końcowej z 2017 r., a w szczególności główne zalecenie dotyczące powstrzymania się od przyjęcia projektu ustawy o zmianie ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 17 lipca 2017 r. (zob. podsekcję 7 poniżej).

W tekście Opinii zawarto Dodatkowe Zalecenia (wytłuszczone).

IV. ANALIZA I ZALECENIA

1. Rola i status Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej

18. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski stanowi, że „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej,

władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Odnośnie władzy sądowniczej, w art. 175 Konstytucji stanowi się: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. W Konstytucji stwierdza się ponadto, że do zadań Sądu Najwyższego należy stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 ust. 1), ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 129 ust. 1) i ważności referendum (art. 125 ust. 4) oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a także wykonywanie innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach (art. 183).

19. W art. 176 ust. 2 Konstytucji stwierdza się, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Zasady dotyczące struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, statusu, praw i obowiązków jego sędziów, a także ich odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowań przed Sądem Najwyższym są obecnie określone w ustawie z 2002 r. o Sądzie Najwyższym (zwanej dalej „Ustawą z 2002 r.”), z ostatnimi zmianami z 2016 r.¹⁶⁰. W sprawach nieuregulowanych w Ustawie z 2002 r. stosuje się przepisy ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁶¹ (art. 8 Ustawy z 2002 r.).
20. Zmiany wprowadzone w Projekcie Ustawy w porównaniu do Ustawy z 2002 r. dotyczą przede wszystkim reorganizacji dotychczasowych czterech izb Sądu Najwyższego¹⁶², które mają zostać przekształcone w dwie izby zajmujące się odpowiednio prawem publicznym i prywatnym, a także ustanowienia nowej specjalnej Izby Dyscyplinarnej (art. 2 Projektu Ustawy). Ta ostatnia ma prowadzić postępowania dyscyplinarne dotyczące przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, sędziów sądów wojskowych, sędziów sądów powszechnych, prokuratorów oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej (zob. art. 5 Projektu Ustawy) (zob. też pkt 74 poniżej dotyczący obecnego systemu).
21. W Projekcie Ustawy dano również Ministrowi Sprawiedliwości możliwość powołania rzecznika, który będzie mieć uprawnienia do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec dowolnego sędziego Sądu Najwyższego (art. 54 Projektu Ustawy). Warto tutaj podkreślić, że od chwili wejścia w życie nowej ustawy o prokuraturze w dniu 4 marca 2016 r. funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości (zob. drugie zdanie art. 1 ust. 2 nowej ustawy).
22. Na mocy Projektu Ustawy, uprawnienia władzy wykonawczej także ulegną zwiększeniu; w szczególności jej przedstawiciele będą mogli określać regulamin Sądu Najwyższego, w tym całkowitą liczbę sędziów Sądu Najwyższego, izby, w których oni zasiadają, a także podział spraw między izby (art. 3 Projektu Ustawy). Ponadto wprowadzono nowe przepisy dotyczące warunków i trybu obejmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, a także statusu sędziów, ich przechodzenia w stan spoczynku i postępowań dyscyplinarnych wobec nich. W szczególności w Projekcie

¹⁶⁰ Polska wersja Ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym (stan prawny na dzień 22 lipca 2016 r.) znajduje się pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/id/21175>>. Angielska wersja tej samej ustawy (stan prawny na dzień 8 lutego 2013 r.) znajduje się pod adresem <http://www.legislationline.org/documents/id/21174>>.

¹⁶¹ Polska wersja ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wraz z najnowszymi zmianami tej ustawy przyjętymi w dniu 12 lipca 2017 r. znajduje się pod adresem <http://dziennikustaw.gov.pl/Wyszukiwanie/tabid/114/Default.aspx?Title=Prawo%20ustroju%20s%C4%85d%C3%B3w%20powszechnych%20oraz%20niekt%C3%B3rych%20innych%20ustaw>>. Angielska wersja tej samej ustawy (stan prawny na dzień 1 stycznia 2016 r.) znajduje się pod adresem http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6754/file/Poland_Law_Common_Court_Organisation_2016_en.pdf>.

¹⁶² Tj. Izby Cywilnej; Izby Karnej; Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych; oraz Izby Wojskowej (zob. art. 3 ust. 1 Ustawy z 2002 r.).

Ustawy dano Ministrowi Sprawiedliwości, który pełni również funkcję Prokuratora Generalnego, niemal całkowitą kontrolę nad Sądem Najwyższym.

23. W przepisach przejściowych Projektu Ustawy przewidziano przymusowe przeniesienie wszystkich obecnych sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W wyjątkowych przypadkach sędziowie zaproponowani przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i zatwierdzeni przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mogą pozostać na stanowisku po wydaniu przez Krajową Radę Sądownictwa niewiążącej opinii. Jeżeli były sędzia Sądu Najwyższego złoży wniosek o przeniesienie go na stanowisko w innym sądzie, wniosek taki wymaga aprobaty Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego. W Projekcie Ustawy przewidziano także procedury i zasady powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego.
24. W wyniku tych modyfikacji w Projekcie Ustawy wprowadza się również zmiany do innych aktów prawnych, mianowicie kodeksów postępowania cywilnego i karnego, ustawy z 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawy z 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej, ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy z 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy z 2016 r. o prokuraturze. Warto zauważyć, że w art. 10 ust. 1 Projektu Ustawy stwierdza się: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

2. Standardy międzynarodowe oraz zobowiązania OBWE dotyczące niezależności władzy sądowniczej

25. Niezależność sądownictwa jest fundamentalną zasadą i niezbędnym elementem każdego demokratycznego państwa opartego na rządach prawa¹⁶³. Jak stwierdza się w Dokumencie Kopenhaskim OBWE z 1990 r.: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).
26. Zasada niezależności władzy sądowniczej ma też podstawowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka¹⁶⁴. W szczególności niezależność sądownictwa jest warunkiem wstępnym szerszej gwarancji prawa każdego człowieka do rzetelnego procesu, czyli do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy prawa oraz przez odpowiedzialną władzę sądowniczą. Ta niezależność oznacza, że sądownictwo jako instytucja, ale także poszczególni sędziowie muszą mieć

¹⁶³ Zob. Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], nr A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/L.11>, w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”.

¹⁶⁴ Zob. np. *OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems* [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach sądownictwa karnego”] z 6 grudnia 2005 r., <<http://www.osce.org/mc/17347?download=true>>.

- możliwość wykonywania swoich obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź innych zewnętrznych źródeł.
27. Niezależność sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości jako takiego i jego wiarygodności, tak aby wszyscy byli postrzegani jako równi wobec prawa oraz traktowani w ten sam sposób i aby nikt nie stał ponad prawem. Chociaż każde państwo ma prawo do reformy swojego wymiaru sprawiedliwości oraz ram prawnych, w których funkcjonują jego sądy i sędziowie, reforma sądownictwa musi odbywać się z poszanowaniem ugruntowanych międzynarodowych standardów dotyczących niezależności sądownictwa, podziału władzy i praworządności, a także zasady równości mężczyzn i kobiet.
28. Na poziomie międzynarodowym uznaje się od dawna, że strony w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych mają prawo do rzetelnego procesu przed „niezawisłym i bezstronnym sądem”, co wyrażono w odzwierciedlającym zwyczaj międzynarodowy art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a następnie włączono do art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁶⁵ (zwanego dalej „MPPOiP”). *Stosunki instytucjonalne oraz mechanizmy niezbędne w celu ustanowienia i utrzymania niezależnego wymiaru sprawiedliwości są przedmiotem dokumentu UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] (1985)¹⁶⁶ oraz zostały szczegółowo omówione w dokumencie *Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”] (2002)¹⁶⁷. Międzynarodowa interpretacja praktycznych wymogów dotyczących niezależności sądownictwa jest nadal kształtowana przez prace międzynarodowych organów, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ oraz Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników. W „Komentarzu Ogólnym nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP” Komitet Praw Człowieka ONZ wyraźnie stwierdza, że państwa powinny zapewnić „rzeczywistą niezależność władzy sądowniczej od wpływów politycznych ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej” oraz „podjąć konkretne kroki zapewniające niezależność władzy sądowniczej, ochronę sędziów przed wszelkimi formami wpływu politycznego na podejmowanie przez nich decyzji – za pośrednictwem zapisów konstytucyjnych lub przyjęcia ustaw ustanawiających jasne procedury i obiektywne kryteria powoływania, wynagradzania, kadencji, awansowania, zawieszania i odwoływania sędziów oraz nakładanych na nich sankcji dyscyplinarnych”¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r.

¹⁶⁶ *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] zatwierdzone rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z dnia 29 listopada 1985 r. i nr 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 r., <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>>.

¹⁶⁷ *Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Zasady z Bengaluru dotyczące postępowania sędziów”], przyjęte przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa] – niezależne, autonomiczne, niekomercyjne i dobrowolne ciało złożone z osób kierujących wymiarem sprawiedliwości bądź sędziów z długoletnim stażem z różnych krajów – dokument z poprawkami wprowadzonymi podczas obrad okrągłego stołu prezesów sądów w Hadze (25–26 listopada 2002 r.) i zatwierdzony przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ rezolucją nr 2006/23 z dnia 27 lipca 2006 r., <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf>. Zob. też dokument *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Działania na rzecz skutecznego wdrożenia zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010) sporządzony przez Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupę Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa]: <http://www.judicialintegritygroup.org/images/resources/documents/BP_Implementation%20Measures_Engl.pdf>.

¹⁶⁸ UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., pkt 19, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

29. Jako członek Rady Europy, Polska jest również związana europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁶⁹ (zwaną dalej „EKPC”), a w szczególności jej art. 6, w którym stanowi się, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. W celu ustalenia, czy dany organ może być uważany za „niezależny” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) rozważa różne aspekty, w tym między innymi sposób powoływania jego członków i ich kadencję, gwarancje ochrony przed naciskami z zewnątrz oraz to, czy dany organ funkcjonuje w sposób niezależny¹⁷⁰.
30. Komitet Ministrów Rady Europy także sformułował ważne i mające fundamentalny charakter zasady dotyczące niezależności sądownictwa w dokumencie *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów, ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”]¹⁷¹, w którym stwierdza się wyraźnie: „[o]rgan podejmujący decyzje dotyczące wyboru i przebiegu kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej” (pkt 46), a także: „[b]ezpieczeństwo kadencji oraz nieusuwalność są podstawowymi elementami niezawisłości sędziów” (pkt 49). Niniejsza Opinia zawiera również odniesienia do opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges – CCJE)¹⁷² – organu doradczego Rady Europy w zakresie zagadnień związanych z niezawisłością, bezstronnością i kompetencjami sędziów – a także do opinii i sprawozdań Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwaną dalej „Komisją Wenecką”)¹⁷³.

¹⁶⁹ Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.

¹⁷⁰ Zob. European Court of Human Rights [Europejski Trybunał Praw Człowieka], *Campbell and Fell v. the United Kingdom* [„Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu”] (skarga nr 7819/77, 7878/77, wyrok z dnia 28 czerwca 1984 r.), pkt 78, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456>>. Zob. też *Olujic v. Croatia* [„Olujic przeciwko Chorwacji”] (skarga nr 22330/05, wyrok z dnia 5 maja 2009 r.), pkt 38, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91144>>; oraz *Oleksandr Volkov v. Ukraine* [„Oleksandr Volkow przeciwko Ukrainie”] (skarga nr 21722/11, wyrok z dnia 25 maja 2013 r.), pkt 103, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>>.

¹⁷¹ Council of Europe [Rada Europy], *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”], przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu Zastępców Ministrów, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)>.

¹⁷² Dokumenty dostępne pod adresem <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp>, zwłaszcza CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 3 (2002) on the Principles and Rules Governing Judges' Professional Conduct, in particular Ethics, Incompatible Behaviour and Impartiality*, [„Opinia nr 3 (2002) dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów, w szczególności etyki, niewłaściwego postępowania i bezstronności”] z 19 listopada 2002 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>. Zob. też CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 1 (2001) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges* [„Opinia nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”] z 23 listopada 2001 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2001\)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2001)OP1&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>; *Magna Carta of Judges* [„Magna Carta Sędziów”] z 17 listopada 2010 r., pkt 13, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>; oraz *Opinion No. 18 (2015) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy* [„Opinia nr 18 (2015) dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”] z 16 października 2015 r., <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2015)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

¹⁷³ Zwłaszcza European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)], *Report on Judicial Appointments (2007)* [„Sprawozdanie dotyczące powołań sędziów (2007)”], nr CDL-AD(2007)028-e z 22 czerwca 2007 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)028-e)> *Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges (2010)* [„Sprawozdanie dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości – część I: niezależność sędziów (2010)”], nr CDL-AD(2010)004 z 16 marca 2010 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx)>; oraz *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca

31. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE), Polska jest również związana traktatami UE i zobowiązana respektować główne wartości, na których opiera się Unia, uwzględniając praworządność, jak stanowi artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁷⁴. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który jest dla Polski wiążący, zawiera wymogi sprawiedliwego procesu wynikające z EKPC odnoszące się do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.
32. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się również do zapewnienia „niezawisłość[ci] sędziowsk[iej] oraz bezstronność[ci] publicznego wymiaru sprawiedliwości” jako jednego z elementów sprawiedliwości, które „mają szczególne znaczenie dla pełnej ekspresji przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich ludzi” (Dokument Kopenhaski z 1990 r.)¹⁷⁵. W Dokumencie Moskiewskim z 1991 r.¹⁷⁶ państwa uczestnicy zobowiązały się ponadto do „przestrzegania międzynarodowych standardów odnoszących się do niezawisłości sędziów [...] i bezstronnego działania publicznego wymiaru sprawiedliwości” (pkt 19.1) oraz „zapewnienia, aby niezależność władzy sądowniczej została zagwarantowana i zapisana w konstytucji lub przepisach prawa krajowego oraz była przestrzegana w praktyce” (pkt 19.2). Ponadto w dokumencie *Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”] (2008) Rada Ministerialna wezwała także państwa uczestniczące w OBWE „do wypełniania obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego oraz do przestrzegania zobowiązań OBWE dotyczących praworządności na szczeblu zarówno międzynarodowym, jak i krajowym, w tym we wszystkich aspektach ustawodawstwa, administracji i sądownictwa”, jako kluczowego elementu umocnienia praworządności na obszarze OBWE¹⁷⁷. Dalsze i bardziej szczegółowe wskazówki znajdują się w dokumencie *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] (2010) (zwanym dalej „Zaleceniami OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczącymi niezależności sądów”)¹⁷⁸.
33. Inne przydatne dokumenty referencyjne opracowane na różnych forach międzynarodowych i regionalnych zawierają dodatkowe wskazówki praktyczne mające na celu zapewnienie niezależności władzy sądowniczej; są to między innymi:

praworządności”], nr CDL-AD(2016)007 z 18 marca 2016 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDDL-AD(2016)007-e)>.

¹⁷⁴ Zob. też skonsolidowaną wersję Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>>. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

¹⁷⁵ OSCE [OBWE], *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Kopenhaga, 5 czerwca–29 lipca 1990 r.), pkt 5 i 5.12, <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

¹⁷⁶ OSCE [OBWE], *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE”] (Moskwa, 10 września–4 października 1991 r.), <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

¹⁷⁷ OSCE [OBWE], *Ministerial Council Decision No. 7/08 on Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area* [„Decyzja Rady Ministerialnej nr 7/08 w sprawie dalszego umocnienia praworządności na obszarze OBWE”], Helsinki, 4–5 grudnia 2008 r., <<http://www.osce.org/mc/35494>>.

¹⁷⁸ Dokument *OSCE/ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia* (2010) [„Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów w Europie Wschodniej, na Południowym Kaukazie i w Azji Środkowej”] został opracowany przez grupę niezależnych ekspertów pod kierownictwem ODIHR oraz Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law – Minerva Research Group on Judicial Independence [Instytutu Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego im. Maxa Plancka – Grupy Badawczej Minerva ds. Niezawisłości Sądów], <<http://www.osce.org/odihr/kyivrec>>.

- sprawozdania UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników]¹⁷⁹;
 - sprawozdania i inne dokumenty European Network of Councils for the Judiciary [Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa] (ENCJ)¹⁸⁰;
 - *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (1998)¹⁸¹; oraz
 - opinie OBWE/ODIHR na temat zagadnień odnoszących się do rad sądownictwa i niezależności władzy sądowniczej¹⁸².
34. Wreszcie, ze względu na rolę Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących wyborów, warto podkreślić, że zarządzanie demokratycznymi wyborami wymaga, aby organy odpowiedzialne za to zarządzanie wykonywały swoje obowiązki w profesjonalny i bezstronny sposób, niezależnie od wszelkich interesów politycznych, a ich czynności i decyzje podlegały kontroli sądowej¹⁸³. Jak stwierdzono w publikacji OBWE/ODIHR *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Toward a Standard Election Dispute Monitoring System* [„Rozwiązywanie sporów wyborczych na obszarze OBWE: Opracowywanie standardowego systemu monitorowania sporów wyborczych”] (2000)¹⁸⁴, od decyzji podejmowanych przez niezależne i bezstronne organy odpowiedzialne za nadzorowanie przebiegu wyborów musi przysługiwać odwołanie do niezależnego i bezstronnego organu sądowego (pkt A.5). W odniesieniu do wszystkich rodzajów sporów wyborczych decyzje wyższego organu wyborczego powinny podlegać kontroli sprawowanej przez najwyższy organ sądowniczy, którego orzeczenie powinno być ostateczne (pkt B.10). Wyłącznie przejrzystość, bezstronność i niezależność od manipulacji z pobudek politycznych zapewnią prawidłowe zarządzanie całym procesem wyborczym¹⁸⁵.

3. Organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej

3.1. Regulamin Sądu Najwyższego

35. W art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy stwierdza się: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa,

¹⁷⁹ Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>>.

¹⁸⁰ Dokumenty są dostępne pod adresem <<https://www.ency.eu/>>.

¹⁸¹ *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8–10 listopada 1998 r.), przyjęta przez European Association of Judges [Europejskie Stowarzyszenie Sędziów] i opublikowana przez Radę Europy [DAJ/DOC (98)23], <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>>.

¹⁸² Dokumenty są dostępne pod adresem <<http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/topic/9>>.

¹⁸³ Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *General Comment No. 25 on Article 25 of the ICCPR* [„Komentarz Ogólny nr 25 w sprawie art. 25 MPPoP”] z 27 sierpnia 1996 r., pkt 20, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en>, w którym stwierdza się: „Powinien zostać ustanowiony niezależny organ wyborczy w celu sprawowania nadzoru nad procesem wyborczym oraz zapewnienia, aby przebiegał on w sposób sprawiedliwy, bezstronny i zgodny z obowiązującymi przepisami, które powinny być zgodne z Paktem”.

¹⁸⁴ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

¹⁸⁵ Zob. *OSCE Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE participating States* [„Obecne zobowiązania OBWE dotyczące demokratycznych wyborów w państwach uczestniczących w OBWE”] (2003), sekcja 4, <<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report* [„Kodeks dobrych praktyk w kwestiach dotyczących wyborów: wytyczne i raport wyjaśniający”] z 18–19 października 2002 r., pkt 68, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

określa, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego”. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 Ustawy z 2002 r. regulamin jest obecnie uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Regulamin ten obejmuje szereg kluczowych aspektów funkcjonowania Sądu Najwyższego, w tym m.in. całkowitą liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego oraz ich przydział do poszczególnych izb, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania (art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy).

36. Na mocy art. 6 EKPC każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. Zgodnie z orzecznictwem ETPC celem określenia „ustanowiony ustawą” w art. 6 jest zapewnienie, aby „organizacja wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym społeczeństwie nie zależała od uznania władzy wykonawczej, lecz była regulowana prawem pochodzącym od parlamentu [...]. W krajach, w których prawo jest skodyfikowane, organizacja wymiaru sprawiedliwości nie może też pozostawać w gestii organów sądowniczych, chociaż nie oznacza to, że sądy nie mają pewnej swobody w interpretowaniu stosownego ustawodawstwa krajowego”¹⁸⁶. Co więcej, co do zasady władza sądowicza powinna być zaangażowana w podejmowanie wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (np. ustrój sądów, procedury, inne przepisy)¹⁸⁷. Jak stwierdziła Komisja Wenecka: „[p]ożądanym byłoby uniknięcie znaczącego zaangażowania władzy wykonawczej (Ministerstwa Sprawiedliwości) w przyjmowanie zasad dotyczących wewnętrznego działania sądów oraz i procedur, a także delegowanie przyjmowania wewnętrznych regulacji i regulaminów sądom w granicach określonych ustawami”¹⁸⁸. Zgodnie z dokumentem *Commentary on the Bangalore Principles* [„Komentarz do zasad z Bengaluru”] jednym z minimalnych warunków niezależności sądownictwa, obok bezpieczeństwa kadencji i bezpieczeństwa finansowego, jest niezależność instytucjonalna, czyli niezależność w sprawach administracyjnych, które dotyczą bezpośrednio sprawowania funkcji sądowiczej¹⁸⁹.
37. W związku z tym organizacja wewnętrzna Sądu Najwyższego i wszelkie związane z nią zadania administracyjne nie powinny podlegać ingerencji z zewnątrz ani też nie powinny znajdować się pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego bądź Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że to właśnie Sąd Najwyższy jest bardziej odpowiednim ciałem do ustanowienia własnych zasad wewnętrznego postępowania i podziału spraw między izby, jeżeli celem jest zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania Sądu (zgodnie z art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy). **W związku z tym autorzy projektu powinni usunąć wszelkie przepisy umożliwiające udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w określaniu regulaminu Sądu Najwyższego.**

¹⁸⁶ ECHR [ETPC], *Fruni v. Slovakia* [„Fruni przeciwko Słowacji”] (skarga nr 8014/07, wyrok z dnia 21 czerwca 2011 r.), pkt 134, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-105236>>.

¹⁸⁷ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 9 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”).

¹⁸⁸ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on the Courts of Bosnia and Herzegovina* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o ustroju sądów Bośni i Hercegowiny”], nr CDL-AD (2013)015 z dnia 15 czerwca 2013 r., pkt 70, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)015-e)>.

¹⁸⁹ UNODC [Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości], *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (wrzesień 2007 r.), pkt 26, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/commentary-on-the-bangalore-principles.html>, w którym stwierdza się: „Żadna siła zewnętrzna nie może mieć możliwości ingerencji w sprawy, które są bezpośrednio związane z funkcją orzekania, na przykład przydział sędziów, posiedzenia sądu i wokandy. Chociaż z natury niezbędne są pewne relacje instytucjonalne między władzą sądowiczą a wykonawczą, takie relacje nie mogą nieść uszczerbku dla wolności władzy sądowiczej do orzekania w poszczególnych sporach oraz do obrony prawa i wartości zapisanych w konstytucji”.

38. Jeżeli chodzi o określenie całkowitej liczby stanowisk sędziowskich w sądzie Komisja Wenecka uznała: „właściwym organem do dokonania ostatecznej oceny liczby sędziów Sądu Najwyższego i konieczności zwiększenia tej liczby sędziów jest zazwyczaj ustawodawca lub Najwyższa Rada Sprawiedliwości ze względu na fakt, że wybór ten zależy między innymi od dostępnych środków budżetowych, których sędziowie Sądu Najwyższego nie są w stanie ustalić. Niemniej jednak zdecydowanie zaleca się, aby ustawodawca wziął w procesie legislacyjnym pod uwagę opinię Sądu Najwyższego [...]”¹⁹⁰. Jak wskazano bardziej szczegółowo w podsekcji 8 poniżej, proponowane reformy nie były przedmiotem otwartego i rzeczywistego procesu konsultacyjnego ani debaty, także z przedstawicielami samego Sądu Najwyższego i ogólnie władzy sądowniczej. Chociaż Sąd Najwyższy wydał opinię dotyczącą Projektu Ustawy¹⁹¹ w związku z zapisanym w art. 1 ust. 3 Ustawy z 2002 r. obowiązkiem wydawania opinii w sprawie projektów ustaw dotyczących sądownictwa, w proponowanym Projekcie Ustawy najwyraźniej nie przewidziano już takiej roli dla Sądu Najwyższego (zob. pkt 136 poniżej).
39. Uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu oraz Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w art. 3 ust. 2 Projektu Ustawy są niezwykle szerokie i obejmują ustalanie liczby stanowisk sędziowskich, a zatem potencjalnie także uprawnienie do zmniejszenia liczby tych stanowisk, co zmuszałoby sędziów Sądu Najwyższego do opuszczenia urzędu. Władza wykonawcza nie powinna mieć możliwości samodzielnego ograniczania liczby sędziów (zob. też uwagi dotyczące reorganizacji sądów i ponownego powoływania/przenoszenia sędziów w pkt 70–74 poniżej). W każdym przypadku należy zagwarantować prawo do powołania na czas nieoznaczony (*security of tenure*), a ustawodawstwo powinno chronić sędziów przed wszelkimi potencjalnymi próbami wymuszenia ich rezygnacji. W Projekcie Ustawy należy uwzględnić te zasady, aby zapewnić jego zgodność z przedstawionymi powyżej międzynarodowymi standardami, a także z zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 180 ust. 1 dotyczącym nieusuwalności sędziów oraz art. 183 ust. 3 dotyczącym powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej.
40. Jeżeli chodzi o określenie „zasad wewnętrznego postępowania”, zakres zasad jest niejasny. W związku z tym uprawnienia takie mogą być wykorzystane do regulowania spraw „bezpośrednio związanych z funkcją orzekania” (np. przydziału sędziów lub posiedzeń sądu), co oznaczałoby, że władza wykonawcza byłaby w stanie ingerować w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, potencjalnie osłabiając w ten sposób niezależność sądownictwa¹⁹². Ponadto takie zasady wewnętrznego postępowania powinny być co do zasady formułowane przez sędziów i powinny stanowić instrumenty samoregulacyjne konstruowane przez samą władzę sądowniczą¹⁹³. Ustalanie takich zasad przez władzę wykonawczą, co przewidziano w Projekcie Ustawy, wydaje się

¹⁹⁰ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on the draft Law on Amendments to the Organic Law on General Courts of Georgia* [„Wspólna Opinia Komisji Weneckiej oraz Dyrektoriatu Praw Człowieka (DHR) stanowiącego część Dyrektoriatu Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy organicznej o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”], nr CDL-AD(2014)031 z 14 października 2014 r., pkt 19, <[http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)031-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)031-e)>.

¹⁹¹ Dokument jest dostępny pod adresem: <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.07.18_Opinia.o.projekcie.ustawy.o.Sadzie.Najwy%20C5%BCszym.druk.1727.pdf>.

¹⁹² *Op. cit.*, przypis 37, pkt 26 c) („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

¹⁹³ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 48 ii) i 49 iii) („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 3 z 2002 r. dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów”).

zbędnym elementem wpływającym na niezależność Sądu Najwyższego i jego zdolność do zarządzania własnym funkcjonowaniem.

41. W związku z powyższym **zaleca się, aby z art. 3 Projektu Ustawy usunąć uprawnienia władzy wykonawczej do określania regulaminu Sądu Najwyższego, w tym liczby sędziów Sądu Najwyższego oraz zasad wewnętrznego postępowania i zachować zasady obowiązujące w obecnym systemie.**

3.2. Przydział spraw

42. Na czele Sądu Najwyższego stoi Pierwszy Prezes, a prezesi Sądu Najwyższego kierują pracami właściwych izb (art. 13 i 14 Projektu Ustawy). W art. 62 ust. 1 przewiduje się, że sprawy będą przydzielane oraz składy orzekające będą wyznaczane przez tego Prezesa Sądu Najwyższego, który kieruje pracą danej izby. Ten przepis należy czytać łącznie z art. 95 i 96, na mocy których kandydaci na nowych prezesów każdej z (nowych) izb będą w efekcie proponowani przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i zatwierdzani przez Prezydenta po przedstawieniu niewiążących rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa (zob. podsekcję 5 poniżej i art. 96 ust. 2 Projektu Ustawy). W Projekcie Ustawy nie określa się obiektywnych kryteriów przydziału spraw oprócz zasady, że „sprawy rozpoznaje się według kolejności wpływu do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej” (art. 62 ust. 2). W tym samym przepisie stanowi się ponadto, że „[w] szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Sądu Najwyższego może zarządzić rozpoznanie sprawy poza kolejnością”. Takie zasady przydziału spraw są niejasne i umożliwiają (potencjalnie różne) interpretacje.
43. Chociaż zasada chronologicznego porządku rozpoznawania spraw może być uzasadniona w celu zapewnienia rzetelnego procesu w rozsądnym terminie, cel ten należy wyważyć z innymi względami, takimi jak potencjalnie pilny charakter danej sprawy lub jej znaczenie z politycznego i społecznego punktu widzenia, a także ogólniejszą zasadą należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁹⁴. Co do zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom powinien opierać się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach ustalonych z góry w celu zwiększenia przejrzystości i uniknięcia nierównomiernego przydziału¹⁹⁵. Ogólne zasady przydziału spraw (w tym wyjątki) powinny być sformułowane w ustawie lub w przepisach szczególnych sformułowanych na podstawie ustawy, np. regulaminie sądu określonym przez prezydium lub prezesa sądu w porozumieniu ze zgromadzeniem sędziów tego sądu¹⁹⁶. Chociaż nie zawsze możliwe jest ustanowienie kompleksowego abstrakcyjnego systemu mającego zastosowanie we wszystkich przypadkach, wyjątki powinny być uzasadnione, a zasady podejmowania decyzji o przydziale spraw przez prezesa lub prezydium sądu powinny zostać określone z góry na podstawie obiektywnych kryteriów¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Zob. np., chociaż odnosi się do spraw związanych z sądownictwem konstytucyjnym, ECHR [ETPC], *Süßmann v. Germany* [Süßmann przeciwko Niemcom] (skarga nr 20024/92, wyrok z dnia 16 września 1996 r.), pkt 56, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57999>>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Amendments to the Act of 25 June 2015 of the Constitutional Tribunal of Poland* [„Opinia dotycząca zmian ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Rzeczpospolita Polska)”, nr CDL-AD(2016)001 z 11 marca 2016 r., pkt 54–66, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e)>].

¹⁹⁵ *Op. cit.*, przypis 21, pkt 80–81 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”).

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary* [„Opinia w sprawie ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o ustroju i administracji sądów węgierskich”, nr CDL-AD(2012)001 z 19 marca 2012 r., pkt 91, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)001-e.aspx)>].

4. Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych

44. W uzasadnieniu do Projektu Ustawy podkreśla się, że jednym z najważniejszych elementów reformy Sądu Najwyższego jest utworzenie w jego ramach nowej, niezależnej Izby Dyscyplinarnej, która ma prowadzić postępowania dyscyplinarne przeciw sędziom Sądu Najwyższego i przedstawicielom innych zawodów prawniczych (zob. pkt 20 poniżej). Stwierdza się w nim ponadto, że takie zmiany są niezbędne w celu zwiększenia bezstronności i skuteczności w rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych oraz uniknięcia korporacjonizmu wśród zawodów prawniczych. W tym kontekście warto odnieść się do pochodzących z marca 2017 r. najnowszych ustaleń Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy dotyczących zapobiegania korupcji w odniesieniu do sędziów w Polsce¹⁹⁸, w których poruszono też aspekty dyscyplinarne. W swoim sprawozdaniu GRECO zauważyła, że wszystkie zalecenia w zakresie zapobiegania korupcji zostały wdrożone w zadawalający sposób, poza zaleceniem ix, które zostało uznane za częściowo wdrożone, z uwagi na potrzebę poprawy kontroli nad oświadczeniami majątkowymi składanymi przez sędziów.

4.1. Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego

45. W obecnym systemie Rzecznik Dyscyplinary Sąd Najwyższy jest wybierany przez Kolegium Sądu Najwyższego na okres czterech lat. Po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności na żądanie Pierwszego Prezesa, Kolegium lub z własnej inicjatywy, Rzecznik Dyscyplinary Sąd Najwyższy może, jeśli zachodzą wystarczające podstawy, postanowić o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego (art. 54 i 56 Ustawy z 2002 r.). Sprawa dyscyplinarna jest następnie rozpoznawana przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji (w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego). Na decyzję o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego organowi, który złożył wniosek o jego wszczęcie, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji; wskazania tego sądu co do dalszego postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego (art. 56 ust. 4–5 Ustawy z 2002 r.).
46. W Projekcie Ustawy ustanawia się nową standardową procedurę dyscyplinarną w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego, wyraźnie wskazując, że Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny będzie bezpośrednio zaangażowany w ten proces na trzy możliwe sposoby.
47. Po pierwsze, postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego może obecnie zostać wszczęte przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego¹⁹⁹ nie tylko z jego własnej inicjatywy bądź na żądanie Pierwszego Prezesa lub Kolegium Sądu Najwyższego, ale także na żądanie innych organów, w tym Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego (art. 56 ust. 1). Jak wspomniano w pkt 21 powyżej, funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, co w przypadku

¹⁹⁸ Council of Europe's Group of States against Corruption [Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy] (GRECO), *Second Compliance Report of the Fourth Evaluation Round on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors for Poland* [„Drugie sprawozdanie z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Polsce”] z 28 marca 2017 r., <<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>>.

¹⁹⁹ Rzecznik Dyscyplinary Sąd Najwyższy jest wybierany przez Kolegium Sądu Najwyższego podobnie jak w przypadku Ustawy z 2002 r. (zob. art. 53 Projektu Ustawy).

- przedmiotowego Projektu Ustawy nie tylko generuje poważne problemy związane z konfliktem interesów, ale także narusza zasadę podziału władz (zob. pkt 51 poniżej).
48. Po drugie, w Projekcie Ustawy przewidziano niemal pełną kontrolę Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego nad postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów Sądu Najwyższego, przyznając Ministrowi uprawnienia do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (zwanego dalej „Rzecznikiem Ministra”) do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego (art. 54 ust. 1). Powołanie Rzecznika Ministra jest równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających, czy dany sędzia popełnił przewinienie dyscyplinarne (art. 54 ust. 4) i wyłącza każdego innego rzecznika dyscyplinarnego z udziału w danej sprawie (art. 54 ust. 1). Rzecznik Ministra może wszcząć postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego Sądu Najwyższego na żądanie Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego lub wstąpić do toczącego się już postępowania dyscyplinarnego (art. 54 ust. 3), przejmując w takim przypadku sprawę uprzednio prowadzoną przez innego rzecznika dyscyplinarnego (art. 54 ust. 1). Wyznaczenie Rzecznika Ministra wygasa wraz z orzeczeniem o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, ale nie stoi to na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Ministra w tej samej sprawie (art. 54 ust. 5).
49. Po trzecie, w przypadku gdy Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego (lub Rzecznik Ministra) odmawia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, gdyż nie znajduje wystarczających podstaw do tego, odpis postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania musi zostać doręczony Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu, który ma prawo wnieść sprzeciw (art. 56 ust. 4 i art. 57 ust. 2). W Projekcie Ustawy stwierdza się, że jeżeli zostanie wniesiony sprzeciw, Rzecznik Dyscyplinarny jest zobowiązany do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego; wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla odpowiedniego Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 56 ust. 4 i art. 57 ust. 2). W Projekcie Ustawy zawarto również podobne postanowienia dotyczące zaangażowania Ministra na późniejszym etapie postępowania dyscyplinarnego: jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego (lub Rzecznik Ministra) nie znajdzie wystarczających podstaw do złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, wydaje on postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, które musi zostać doręczone obwinionemu i Ministrowi Sprawiedliwości. W sprawach z udziałem Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego Minister ma prawo wnieść sprzeciw, który jest równoznaczny z obowiązkiem kontynuowania postępowania dyscyplinarnego (art. 56 ust. 5). W sprawach prowadzonych przez Rzecznika Ministra Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny (a także obwiniony) może wnieść zażalenie do sądu dyscyplinarnego (art. 57 ust. 6).
50. Te przepisy Projektu Ustawy, w których przewidziano bezpośrednie zaangażowanie ministra w postępowania dyscyplinarne wobec sędziów Sądu Najwyższego, poważnie naruszają niezależność sądownictwa. W międzynarodowych standardach i zobowiązaniach OBWE wymaga się, aby sędziowie nie podlegali nadmiernej ingerencji ze strony władzy wykonawczej i aby byli chronieni przed niewłaściwą presją, która może wpływać na stosowanie przez nich niezależnego osądu przy rozpoznawaniu spraw²⁰⁰. Postępowanie dyscyplinarne lub groźba takiego postępowania mogą być

²⁰⁰ Zob. np. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *TDC A/S przeciwko Erhvervsstyrelsen*, sprawa nr C-222/13 z 9 października 2014 r., pkt 29–32, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2014:2265>>, gdzie Trybunał stwierdził, że aby sąd był niezawisły, powinien być chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego

nadużywane, służąc do wywierania niewłaściwej presji na sędziów²⁰¹. W „Zaleceniach OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczących niezależności sądów” stwierdza się: „[o]rgany podejmujące decyzje w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości *nie mogą być kontrolowane przez władzę wykonawczą, ani też nie mogą być wywierane żadne wpływy polityczne w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych*. Należy unikać wszelkiego rodzaju kontroli władzy wykonawczej nad radami sądownictwa lub organami, którym powierzono rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych”²⁰². Ponadto w międzynarodowych zaleceniach sugeruje się ustanowienie niezależnego organu wszczynającego postępowania dyscyplinarne, który powinien być oddzielony od niezależnego organu lub sądu decydującego o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego²⁰³. W opiniach Komisji Weneckiej stwierdza się również, że przepisy przyznające ministrowi sprawiedliwości prawo do wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom nie są zgodne z zasadami niezależności sądownictwa i podziału władzy²⁰⁴. Ponadto, jak zauważa Komisja Wenecka, istotne jest, aby „zagadnienie złożenia z urzędu wskutek wykroczeń popełnionych przez osobę go sprawującą było badane przez niezależny organ, a nie przez organ polityczny, jakim jest parlament lub prezydent”²⁰⁵. To stwierdzenie ma też odpowiednio zastosowanie do Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego.

51. W świetle powyższego umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Sądu Najwyższego jest z natury niezgodne z wymogami niezależności sądownictwa. Tę niezgodność dodatkowo pogłębia fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym i może w istocie być stroną postępowania przed Sądem Najwyższym, co oprócz naruszenia zasady podziału władz oznaczałoby również konflikt interesów. Problem można zilustrować następująco: tworzyłoby to sytuację, w której rząd – potencjalna strona postępowania przed Sądem Najwyższym – mógłby wszczynać procedurę przeciwko sędziom tego sądu. Ponadto umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu wnoszenie sprzeciwu wobec postanowień o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub o jego umorzeniu w przypadkach, w których zostało ono wszczęte, a także w praktyce umożliwienie mu dokonywania zmiany tych postanowień i przejmowania postępowania dyscyplinarnego mogłoby potencjalnie skutkować wywarcieniem presji na poszczególnych sędziów, którzy mogliby w efekcie czuć się zobowiązani do podporządkowania swojego orzecznictwa stanowisku władzy wykonawczej. Jak zauważyła Komisja Europejska: „[s]ama groźba

członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Zob. także m.in. op. cit. przypis 26 pkt. 1 (Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa dotyczące niezależności sądów z 2010 r.)

²⁰¹ Zob. np. European Association of Judges [Europejskie Stowarzyszenie Sędziów], *Resolution of 4 September 2011* [„Uchwała z dnia 4 września 2011 r.”], pkt 8, <http://zdruzenie.sk/wp-content/uploads/2016/10/resolution_slovakia_from_istanbul_-_4th_september_2011.pdf>.

²⁰² *Op. cit.*, przypis 26, pkt 9 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

²⁰³ Zob. *op. cit.*, przypis 19, pkt 69 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 68, 69 i 77 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 3 z 2002 r. dotycząca zasad i reguł postępowania zawodowego sędziów”); oraz *ibidem*, pkt 5 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

²⁰⁴ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Laws on Courts and on Rights and Duties of Judges and on the Judicial Council of Montenegro* [„Opinia dotycząca projektów ustaw o sądach, o prawach i obowiązkach sędziów oraz o Radzie Sądownictwa Czarnogóry”], nr CDL-AD(2014)038 z 15 grudnia 2014 r., pkt 68, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)038-e)>.

²⁰⁵ *Op. cit.*, przypis 38, pkt 72 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DHR-DGI z 2014 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

- wszczęcia postępowania dyscyplinarnego według wskazań Ministra Sprawiedliwości wpływałaby bezpośrednio na niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego”²⁰⁶.
52. To naruszenie niezależności sądownictwa jest tym większe, że Minister może ponownie wyznaczyć Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nawet po tym, gdy poprzedni Rzecznik Dyscyplinarny wydał postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania, co oznacza, że Minister może potencjalnie poddawać jednego sędziego kolejnym dochodzeniom w tej samej sprawie. W „Podstawowych zasadach niezależności sądownictwa ONZ” wskazuje się, że zagadnienia dotyczące dyscypliny, zawieszenia lub usunięcia ze stanowiska „powinny być rozstrzygane w szybki i sprawiedliwy sposób z zastosowaniem odpowiedniej procedury” (zasada 17). Uprawnienie, które pozwala Ministrowi nakazywać wszczynanie wielokrotnych (i niekończących się) dochodzeń w sprawie tego samego sędziego i w odniesieniu do tej samej sprawy, jest niezgodne z tą zasadą. Ponadto fakt, że Minister może czynić to według swojego uznania i bez żadnych ograniczeń, jest również niezgodny z zasadą praworządności²⁰⁷. *W ustawodawstwie należy zawsze wskazywać w wystarczająco jasny sposób zakres swobody pozostawionej właściwym organom i sposób korzystania z niej, aby zapewnić jednostkom odpowiednią ochronę przed arbitralną ingerencją*²⁰⁸, co nie wydaje się mieć tutaj miejsca, gdyż wspomnianych uprawnień Ministra nie ograniczono w żaden sposób.
53. Wydaje się, że występuje tu kolejna niespójność z zobowiązaniami OBWE, choć ma ona znacznie mniejsze znaczenie niż powyższe kwestie, chodzi o uprawnienie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracami Izby Dyscyplinarnej do żądania, aby Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego podjął czynności wyjaśniające w celu ustalenia, czy należy wszcząć postępowanie dyscyplinarne (art. 56 ust. 1). Przyznanie Prezesowi Izby takich uprawnień nie jest właściwe w obliczu „Zaleceń OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczących niezależności sądów”, w których stwierdza się: „organy orzekające w sprawach dyscyplinarnych dotyczących wymiaru sprawiedliwości nie mogą ich wszczynać, ani też ich członkami nie mogą być osoby uprawnione do wszczynania takich spraw”²⁰⁹.
54. **W związku z nowymi zasadami dotyczącymi postępowań dyscyplinarnych i ich niekorzystnymi skutkami dla niezależności sądownictwa zaleca się usunięcie wszelkich przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości, który pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego, szczególną rolę w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, w szczególności art. 54 i 57, a także art. 56 ust. 4 i 5 Projektu Ustawy. Zamiast tego zaleca się zachowanie obecnego brzmienia art. 56 Ustawy z 2002 r. Ponadto Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Prokurator Generalny (pełniący zarazem rolę Ministra Sprawiedliwości) powinni zostać usunięci z listy osób, które mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zamieszczonej w art. 56 ust. 1.**

²⁰⁶ Komisja Europejska, Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie praworządności w Polsce C(2017) 5320 końcowe, z dnia 26 lipca 2017 r., pkt 42 <http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46116>

²⁰⁷ Zob. np. ECHR [ETPC], *Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden* [Segerstedt-Wiberg i inni przeciwko Szwecji] (skarga nr 62332/00, wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r.), pkt 76, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75591>>.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 26 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

4.2. Orzekanie w sprawie dyscyplinarnej przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego

55. Zgodnie z art. 52 Projektu Ustawy w pierwszej instancji sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego będą rozpatrywane przez jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, z wyjątkiem spraw dotyczących umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które będą rozpatrywane przez trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej. W drugiej instancji wszystkie sprawy będą rozpatrywane przez trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej. Warto zauważyć, że do czasu objęcia ostatniego wakującego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zadania i kompetencje Prezesa Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej będzie sprawować sędzia Sądu Najwyższego zaproponowany przez Ministra Sprawiedliwości (zob. podsekcję 5 poniżej) i wskazany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 96 ust. 3). Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 7 Projektu Ustawy sędziowie Izby dyscyplinarnej mają prawo do specjalnego dodatku w wysokości 40% ich wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie.
56. Wbrew wysuniętemu w uzasadnieniu twierdzeniu, że prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy nie ma zastosowania do postępowań dyscyplinarnych, postępowania dyscyplinarne przeciw sędziom, które mogą prowadzić do usunięcia ich ze stanowiska, są objęte zakresem art. 14 ust. 1 MPPOiP i art. 6 ust. 1 EKPC (w zakresie, w jakim dotyczy on spraw cywilnych)²¹⁰. W istocie w sprawie Olujic przeciwko Chorwacji (2009 r.) ETPC wyraźnie stwierdził, że w swoim aspekcie cywilnym art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy postępowań dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziego w odniesieniu do całej procedury, w tym także odwołania²¹¹. *Przyjął tym samym szersze podejście niż w przytoczonej w uzasadnieniu sprawie Pellegrin przeciwko Francji (1999). Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników wyraźnie stwierdził również, że kwestia, czy dane zachowanie lub postępowanie stanowi podstawę ukarania, musi zostać rozstrzygnięta przez niezależny i bezstronny organ podczas sprawiedliwego postępowania zgodnie z art. 14 MPPOiP*²¹².
57. Gwarancje dotyczące rzetelnego procesu mają zatem zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom – obejmuje to również prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Oznacza to w szczególności, że sędzia, przeciwko któremu toczy się procedura dyscyplinarna, musi być obecny lub reprezentowany na rozprawie dyscyplinarnej²¹³ oraz przysługuje mu pomoc wybranego przez niego obrońcy²¹⁴. Ponadto wyrok sądu

²¹⁰ Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Casanovas v France* [„Casanovas przeciwko Francji”], komunikat 441/1990, dokument ONZ CCPR/C/51/D/441/1990 (1994), pkt 5.2; oraz *Perterer v Austria* [„Perterer przeciwko Austrii”], komunikat 1015/2001, dokument ONZ CCPR/C/81/D/1015/2001 (2004), pkt 9.2. Zob. też *op. cit.*, przypis 14, zasada 17 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r.”), gdzie stwierdza się że „[s]ędzia ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy”; oraz *op. cit.*, przypis 18, pkt 91 i 95 („Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.).

²¹¹ *Op. cit.*, przypis 18, pkt 43 („Olujic przeciwko Chorwacji”, wyrok ETPC z dnia 5 maja 2009 r.); oraz *ibidem*, pkt 87–95 („Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.).

²¹² UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Report on Judicial Accountability* [„Sprawozdanie dotyczące odpowiedzialności sędziów”], nr A/HRC/26/32 z 28 kwietnia 2014 r., pkt 79, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A_HRC_26_32_ENG.DOC>. Zob. też International Commission of Jurists [„Międzynarodowa Komisja Prawników”], *Practitioners Guide No. 13 on Judicial Accountability* [„Przewodnik dla praktyków nr 13 dotyczący odpowiedzialności sędziów”] (2016), <<https://www.icj.org/icj-launches-new-practitioners-guide-on-judicial-accountability/>>.

²¹³ Zob. *op. cit.*, przypis 29, pkt 5.1 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „obwiniony sędzia może korzystać z pomocy obrońcy”. Zob. też UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Aarela and Nakkalajarvi v. Finland*, [„Aarela i Nakkalajarvi przeciwko Finlandii”], komunikat 779/1997, dokument ONZ CCPR/C/73/D/779/1997 (2001), pkt 7.4.

²¹⁴ Zob. np. UN Human Rights Committee [Komitet Praw Człowieka ONZ], *Kulov v. Kyrgyzstan*, [„Kulow przeciwko Kirgistanowi”], komunikat 1369/2005, dokument ONZ CCPR/C/99/D/1369/2005 (2010), pkt 8.7.

dyscyplinarnego powinien zostać uzasadniony, z podaniem istotnych ustaleń, dowodów i rozumowania prawnego²¹⁵.

58. Zaangażowanie organów władzy wykonawczej w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom, które mogą prowadzić do ich przedwczesnego usunięcia ze stanowiska, skutkuje poważnym upolitycznieniem tego procesu i w bardzo dużym stopniu zagraża niezawisłości sędziów. Również w zasadach powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego określonych w art. 95 i 96 przyznano decydującą rolę władzy wykonawczej i postawiono pod znakiem zapytania niezawisłość wszystkich sędziów Sądu Najwyższego (temat ten omówiono obszerniej w podsekcji 5.2 poniżej). W związku z tym nowych izb – niezależnie od ich składu w danej sprawie, w tym w sprawach dyscyplinarnych – nie można uznać za „niezawisły i bezstronny sąd” w rozumieniu art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Tego braku nie można naprawić na etapie odwołania, gdyż odwołania są w drugiej instancji rozpatrywane przez trzech sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w tej samej izbie. W Projekcie Ustawy nie wskazano również, że wśród sędziów rozpatrujących odwołanie nie powinno być sędziego/sędziów rozpatrujących sprawę w pierwszej instancji, co miałooby negatywny wpływ na ich bezstronność²¹⁶.
59. Ponadto zasada równości stron, która ma zasadniczo zastosowanie zarówno do spraw karnych, jak i cywilnych²¹⁷, mówi o potrzebie zachowania „sprawiedliwej równowagi” między stronami, wymagając, aby każda ze stron miała rozsądną możliwość przedstawienia swojego stanowiska w warunkach niestawiających jej w sytuacji zdecydowanie mniej korzystnej od przeciwnika²¹⁸. *Fakt, że organ odpowiedzialny za przeprowadzenie wstępnych czynności wyjaśniających w sprawie podlega wiążącym wskazaniom Ministra Sprawiedliwości (art. 56 i 57), od samego początku zagraża legalności postępowania oraz rzeczywistej równości stron w chwili, gdy zapada orzeczenie.*
60. **Ze względu na zasady powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej, status tych sędziów oraz bardzo duży wpływ Ministra Sprawiedliwości na postępowania dyscyplinarne w fazie wstępnej, sposób orzekania w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego nie jest zgodny ze stosownymi wymogami dotyczącymi rzetelnego procesu określonymi w art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP. Tego braku nie można usunąć na etapie odwołania ze względu na skład właściwych sądów drugiej instancji.**

4.3. Specjalny dodatek dla sędziów Izby Dyscyplinarnej

61. W art. 41 Projektu Ustawy przewidziano, że sędziowie zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej mają prawo do specjalnego dodatku w wysokości 40% ich wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. W uzasadnieniu do

²¹⁵ Zob. *op. cit.*, przypis 26, pkt 26 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „[w]yroki w sprawach dyscyplinarnych sędziów muszą zawierać uzasadnienie”. Zob. też np. w przypadku postanowienia o odpowiedzialności dyscyplinarnej podjętego przez Radę Adwokacką, ECHR [ETPC], *H. v. Belgium* [H. przeciwko Belgii] (skarga nr 8950/80, wyrok z dnia 30 listopada 1987 r.), pkt 53, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>>.

²¹⁶ Zob. np. ECHR [ETPC], *Driza v. Albania* [Driza przeciwko Albanii] (skarga nr 33771/02, wyrok z dnia 13 listopada 2007 r.), pkt 78–83, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83245>>; oraz *Peruš v. Slovenia* [Peruš przeciwko Słowenii] (skarga 35016/05, wyrok z dnia 27 września 2012), pkt 38–39, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113520>>, gdzie ci sami sędziowie brali udział w różnych etapach sprawy cywilnej.

²¹⁷ Zob. np. ECHR [ETPC], *Feldbrugge v. the Netherlands* [Feldbrugge przeciwko Niderlandom] (skarga nr 8562/79, wyrok z dnia 29 maja 1986 r.), pkt 44, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57486>>.

²¹⁸ Zob. w celach informacyjnych ECHR [ETPC], *Werner v. Austria* [Werner przeciwko Austrii] (skarga nr 21835/93, wyrok z dnia 24 listopada 1997 r.), pkt 63, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58114>>.

Projektowi Ustawy stwierdza się, że wyższe wynagrodzenie sędziów Izby Dyscyplinarnej jest uzasadnione ze względu na zakres i doniosłość wykonywanych przez nich czynności, jak również szczególne ograniczenia uniemożliwiające im podejmowanie innego zajęcia lub sposobu zarobkowania podczas zasiadania w Izbie Dyscyplinarnej, chyba że wyrazi na to zgodę Minister Sprawiedliwości (art. 37 ust. 11). W tym kontekście nie jest jasne, dlaczego w przypadku sędziów Izby Dyscyplinarnej zastosowanie powinny mieć ściślejsze ograniczenia niż w przypadku innych sędziów Sądu Najwyższego.

62. Poziom wynagrodzenia sędziów powinien być zagwarantowany prawem oraz proporcjonalny do ich odpowiedzialności i zakresu obowiązków, nie zaś być kształtowany uznaniowo²¹⁹. W opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich wszyscy sędziowie na tym samym poziomie hierarchii powinni otrzymywać takie same wynagrodzenie, z zastrzeżeniem specjalnego dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie specjalnych obowiązków lub dodatkowe obciążenia (np. dyżury nocne)²²⁰. Dlatego też jakiegokolwiek dodatkowe wynagrodzenie przyznawane wyłącznie w związku z tym, że sędzia zasiada w Izbie Dyscyplinarnej, nie jest uzasadnione, gdyż charakter wykonywanego zawodu i wykonywane obowiązki wydają się być takie same w przypadku wszystkich sędziów Sądu Najwyższego²²¹. Ponadto fakt, że Minister Sprawiedliwości dysponuje pełną swobodą w wyznaczaniu sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej (następnie zatwierdzanych przez Prezydenta), którym przysługuje prawo do wyższego wynagrodzenia, wiąże się z pewnymi problemami, co wskazano w podsekcjach 5.1 i 5.2 poniżej. Taki nowy system wynagradzania mógłby skutkować powstaniem pewnych napięć, stwarzając tym samym zagrożenie, że niektórzy sędziowie Sądu Najwyższego (oraz sędziowie innych sądów) będą dokładać wszelkich starań, aby zostać wyznaczeni lub przeniesieni do Izby Dyscyplinarnej, oraz uzyskać wyższe wynagrodzenie, potencjalnie narażając na szwank swoją niezawisłość sędziowską²²². Jeśli wyznaczenie do Izby Dyscyplinarnej miałoby być uznane za pewną formę awansu, wtedy powinno ono podlegać takim samym ścisłym wymaganiom, jak mianowanie, czyli powinno być oparte o obiektywne, uprzednio ustanowione i jasno zdefiniowane kryteria, a także powinno następować po wyborze dokonany przez niezależny organ (zob. par. 79 powyżej). **W oparciu o powyższe, autorzy projektu powinni usunąć z Projektu Ustawy art. 41 ust. 7.**

5. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym i powoływania nowych sędziów Sądu Najwyższego

63. Zgodnie z art. 87 Projektowi Ustawy w dniu jej wejścia w życie sędziowie Sądu Najwyższego powołani zgodnie z wcześniejszymi przepisami przechodzą w stan

²¹⁹ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 54 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz *op. cit.*, przypis 21, pkt 51 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2010 r. dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości”).

²²⁰ CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 15 on the Specialisation of Judges* [„Opinia nr 15 w sprawie specjalizacji sędziów”] z 13 listopada 2012 r., pkt 56–57, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2004049&Site=COE&direct=true>>.

²²¹ *Ibidem*, pkt 57, w odniesieniu do różnicowania poziomów wynagrodzenia sędziów wyłącznie ze względu na ich specjalizację.

²²² Zob. na przykład dla porównania (choć dotyczy to różnego wieku emerytalnego mającego zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego i sądów wyspecjalizowanych) Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on Proposals Amending the Draft Law on the Amendments to the Constitution to Strengthen the Independence of Judges of Ukraine* [„Opinia dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)”), nr CDL-AD(2013)034 z 10 grudnia 2013 r., pkt 30, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)034-e)>.

spoczynku. Nie dotyczy to sędziów, których pozostanie w stanie czynnym zostało zatwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i po wydaniu przez Krajową Radę Sądownictwa niewiążącej opinii (art. 88). Kryteria uwzględniane przez Ministra podczas tej procedury określono w art. 88 ust. 1 Projektu Ustawy, tj. konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych w Sądzie Najwyższym przewidzianych w Projekcie Ustawy i zachowanie ciągłości jego prac. Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny wskazuje także Izbę Sądu Najwyższego, w której dany sędzia będzie wykonywać swoje obowiązki, mając na uwadze dotychczas zajmowane przez sędziego stanowisko i potrzeby orzecznicze Sądu Najwyższego (art. 88 ust. 1).

64. Sędzia Sądu Najwyższego, który został przymusowo przeniesiony w stan spoczynku, zachowuje prawo do uposażenia w wysokości pobieranego przez niego wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego do osiągnięcia wieku 65 lat (art. 89 ust. 1). Może on też wnioskować, aby Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny przeniósł go na stanowisko w sądzie powszechnym, wojskowym lub administracyjnym (art. 89 ust. 2), w którym będzie on mógł używać tytułu „były sędzia Sądu Najwyższego” i będzie uprawniony do wynagrodzenia sędziego Sądu Najwyższego. Minister będzie mógł uwzględnić wniosek lub odmówić jego uwzględnienia według własnego uznania, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (art. 89 ust. 2).
65. W art. 95 Projektu Ustawy ustanowiono specjalną procedurę obsadzania wakatów w Sądzie Najwyższym po przymusowym przeniesieniu w stan spoczynku sędziów, którzy nie zostali wskazani do pozostania na stanowisku przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i zatwierdzeni przez Prezydenta (zob. podsekcję 5.2 poniżej).

5.1. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku wszystkich dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego i procedura pozostawiania ich w stanie czynnym w drodze wyjątku

5.1.1 Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku z mocy prawa

66. Ogólnym skutkiem wskazanych powyżej przepisów jest to, że wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego zostają automatycznie przeniesieni w stan spoczynku z mocy prawa w dniu wejścia w życie Ustawy, z wyjątkiem tych, którzy zostali wskazani przez Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i ich pozostanie w stanie czynnym zostało zatwierdzone przez Prezydenta. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia opinię dotyczącą proponowanego pozostawienia niektórych sędziów w stanie czynnym, ale jej stanowisko ma charakter doradczy, a nie decydujący.
67. W tym kontekście należy wskazać, że bezpieczeństwo kadencji i nieusuwalność sędziów stanowią nieodłączną część gwarancji niezawisłości sędziowskiej²²³. Sędziowie muszą mieć zagwarantowane powołanie do chwili osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku lub wygaśnięcia ich kadencji, jeżeli zostali powołani na określoną kadencję²²⁴. Wyjątki od tej zasady muszą być ograniczone do konkretnych

²²³ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 49 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

²²⁴ *Ibidem*. Zob. też *op. cit.*, przypis 14, zasada 12 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r. dot. Niezależności Sądownictwa”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 57 i 60 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących

przypadków wyraźnie określonych w prawie. W szczególności decyzje o usuwaniu sędziów nie powinny być podejmowane w pochopny sposób lub w trybie doraźnym. Sędziowie mogą być usuwani tylko w wyjątkowych przypadkach, na przykład w przypadku niezdolności do sprawowania funkcji²²⁵, niewłaściwego postępowania czyniącego ich niezdolnymi do wykonywania obowiązków²²⁶, poważnych uchybień lub niekompetencji²²⁷ bądź też poważnego naruszenia przepisów dyscyplinarnych lub karnych ustalonego zgodnie z prawem²²⁸. W celu zapewnienia niezależności sądownictwa wszelkie decyzje w sprawie usuwania ze stanowiska muszą być podejmowane przez niezależny organ lub sąd z zastosowaniem procedur zapewniających wszystkie gwarancje rzetelnego procesu sądowego i dających sędziemu prawo do zaskarżenia orzeczenia oraz wynikających z niego sankcji (zob. też podsekcję 4 dotyczącą postępowań dyscyplinarnych powyżej)²²⁹. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku powinno być możliwe tylko na wniosek danego sędziego lub z przyczyn medycznych²³⁰, a organ podejmujący decyzje w sprawie przejścia w stan spoczynku nie powinien dysponować żadną uznaniowością w tym zakresie²³¹.

68. Bezpieczeństwo kadencji ma również zastosowanie, gdy społeczeństwo domaga się zastąpienia znacznej liczby sędziów w celu zwiększenia uczciwości i efektywności systemu sądowego²³². Zgodnie z dokumentem *UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”] także w takich przypadkach usunięcie sędziów może mieć miejsce jedynie w przypadku ich niezdolności do sprawowania funkcji lub poważnego uchybienia stwierdzonego z wykorzystaniem rzetelnych procedur²³³. Jak wskazały OBWE/ODIHR oraz Komisja Wenecka w stosownych opiniach, nadzwyczajne środki mogą być niezbędne i uzasadnione w wyjątkowych przypadkach w celu zaradzenia korupcji i niekompetencji wśród sędziów, na przykład w przypadku znacznego wpływu politycznego na powoływanie sędziów w poprzednich okresach²³⁴. Takie przypadki należy jednak uznać

niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”). W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. potwierdzono, że zasada ta dotyczy także powołania lub przeniesienia na inne stanowisko lub do innej lokalizacji bez zgody sędziego (z wyjątkiem przypadków reorganizacji sądów lub gdy działania takie mają charakter jedynie tymczasowy). Zob. także *op. cit.*, przypis 24, pkt 19.2 (v) („Dokument Moskiewski OBWE z 1991 r.”), gdzie zawarto konkretne zobowiązanie do zagwarantowania powołania sędziów na czas nieoznaczony.

²²⁵ *Ibidem*. Zasada 18 („Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ”).

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Op. cit.*, przypis 16, pkt 20 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32”).

²²⁸ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy”).

²²⁹ *Op. cit.*, przypis 14, zasady 17–20 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r. dot. Niezależności Sądownictwa”); *op. cit.*, przypis 20, pkt 59–60 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”); oraz *op. cit.*, przypis 16, pkt 20 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32”).

²³⁰ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

²³¹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 70, pkt 52 („Opinia Komisji Weneckiej z 2013 r. dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)”).

²³² Zob. UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników], *Leandro Despouy, 2009 Report* [„Leandro Despouy: sprawozdanie z 2009 r.”], dokument ONZ nr A/HRC/11/41 z 24 marca 2009 r., pkt 64, <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/11/41&Lang=E>>, gdzie podkreśla się, że takie usunięcie sędziów ze stanowisk może nastąpić tylko zgodnie z „Podstawowymi zasadami niezależności sądownictwa ONZ”, czyli z powodu ich niezdolności do sprawowania funkcji lub poważnego uchybienia stwierdzonego z wykorzystaniem rzetelnych procedur. Zob. też UN Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence [Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. Wspierania Prawdy, Sprawiedliwości, Wyrównania Krzywd i Gwarancji ich Niepowtórzenia], *Report on Guarantees of Non-Recurrence* [„Sprawozdanie w sprawie gwarancji niepowtórzenia się krzywd”], dokument ONZ nr A/HRC/30/42 z 7 września 2015 r., pkt 55 i 107, <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/30/42>.

²³³ *Op. cit.*, przypis 14, zasady 17–20 („Podstawowe zasady ONZ z 1985 r.”).

²³⁴ OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Law of Ukraine on the Judiciary and Status of Judges* [„Opinia dotycząca ukraińskiej ustawy o sądownictwie i statusie sędziów”] z 30 czerwca 2017 r., pkt 50, <http://legislationline.org/download/action/download/id/7363/file/298_JUD_UKR_30June2017_en.pdf>. Zob. też Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law [Komisja Wenecka i Dyrektoriat Praw Człowieka stanowiący część Dyrektoriatu Praw Człowieka i Praworządności], *Joint Opinion on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and Amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine* [„Wspólna opinia dotycząca ustawy o

- za całkowicie wyjątkowe i należy wówczas zastosować wyjątkowo rygorystyczne zabezpieczenia, aby chronić sędziów zdolnych do pełnienia swoich stanowisk²³⁵.
69. Ponadto, wykorzystując swoją władzę ustawodawczą w celu zaprojektowania przyszłej organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, parlament powinien powstrzymać się od przyjmowania środków zagrażających bezpieczeństwu kadencji i nieusuwalności sędziów, a tym samym niezależności sądownictwa²³⁶. Nowa większość parlamentarna i rząd nie powinny kwestionować powołania lub kadencji sędziów, którzy zostali wcześniej powołani we właściwy sposób, zgodnie ze stosownymi zdefiniowanymi uprzednio normami dotyczącymi niezawisłości sądownictwa²³⁷.
70. W świetle powyższego masowe usuwanie ze stanowisk lub wcześniejsze przenoszenie w stan spoczynku wszystkich sędziów danego sądu jest z natury niezgodne z zasadą bezpieczeństwa kadencji oraz nieusuwalności sędziów. Wyłącznie nadzwyczajne okoliczności związane z reformą sądu, na przykład w przypadku jego zamknięcia lub znaczącego ograniczenia jego właściwości bądź jurysdykcji terytorialnej – co ma miejsce wyjątkowo rzadko w przypadku sądu najwyższego danego kraju – mogą uczynić niektóre stanowiska sędziowskie niepotrzebnymi; nie wydaje się jednak, aby tak było w przypadku przedmiotowego Projektu Ustawy (zob. pkt 74 poniżej). Nawet w tych nadzwyczajnych przypadkach, gdy sąd zostaje zlikwidowany lub poddany znaczącej restrukturyzacji, wszyscy dotychczasowi sędziowie tego sądu powinni co do zasady zostać ponownie powołani do sądu, który go zastępuje (w stosownych przypadkach) lub powołani na inny urząd sędziowski o równoważnym statusie i kadencji; jeżeli taki urząd nie istnieje, dany sędzia powinien otrzymać pełną rekompensatę za usunięcie go z urzędu²³⁸. Również w takich przypadkach powołanie na inny urząd musi podlegać odwołaniu do niezależnego organu, który zbada zasadność takiego przeniesienia²³⁹.
71. Niezgodnie z przywołanymi powyżej standardami i dobrymi praktykami w Projekcie Ustawy uznaje się wcześniejsze przejście sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku za zasadę, a ich pozostanie w stanie czynnym lub ponowne powołanie do „restrukturyzowanego” Sądu Najwyższego za wyjątek. Podejście to nie jest uzasadnione w świetle przedstawionych powyżej zasad prawa międzynarodowego. Należy w jego miejsce zastosować indywidualne podejście, zgodnie z którym jeżeli liczba stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym rzeczywiście ulega znacznej redukcji w związku z jego restrukturyzacją zapoczątkowaną decyzją lub zaleceniem niezależnego organu sądowego, dotkniętym redukcją sędziom należy zaproponować przeniesienie na stanowiska sędziowskie na najwyższym możliwym poziomie. W

sądownictwie i statusie sędziów oraz zmian ustawy o Najwyższej Radzie Sprawiedliwości Ukrainy”, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 102. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 20–21 marca 2015 r., nr CDL-AD(2015)007, pkt 72–73, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)007-e)>.

²³⁵ *Ibidem*, pkt 74.

²³⁶ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 43 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”). Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on the Courts of General Jurisdiction of Georgia* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy organicznej o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”], nr CDL-AD(2013)007 z dnia 11 marca 2013 r., pkt 71, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e)>.

²³⁷ *Ibidem*, pkt 44 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

²³⁸ Zob. np. *op. cit.*, przypis 15, pkt 16.3 („Działania z 2010 r. na rzecz skutecznego wdrożenia zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

²³⁹ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 50 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz *op. cit.*, przypis 29, pkt 3.4 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”).

- każdym przypadku procedura ponownego powołania lub przeniesienia powinna być przejrzysta oraz opierać się na jasnych i obiektywnych kryteriach (zob. podsekcję 5.2 poniżej).
72. W uzasadnieniu Projektu Ustawy masowe usunięcia ze stanowisk motywuje się, powołując się na art. 180 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym stanowi się, że „W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. Jak wskazano w uzasadnieniu, reorganizacja Sądu Najwyższego stanowi jeden z przypadków wymienionych w Konstytucji, które uzasadniają wcześniejsze przeniesienie sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku na mocy art. 87 Projektu Ustawy.
73. Jednak chociaż przeniesienie sędziów lub inne równoważne środki mogą co do zasady być uzasadnione w nadzwyczajnych przypadkach *rzeczywistej* reorganizacji instytucji²⁴⁰, zazwyczaj przybiera ona formę zamknięcia sądu bądź ograniczenia jego właściwości lub jurysdykcji terytorialnej w takim stopniu, że zatrudnienie danego sędziego nie jest już możliwe lub uzasadnione²⁴¹. Takie właśnie rozumowanie powinno wynikać z cytowanego artykułu 180 ust. 5 Konstytucji i trudno jest zaakceptować jakiegokolwiek interpretacje, które mogłyby sugerować, że sama Konstytucja upoważnia do masowego wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku lub zwolnienia sędziów Sądu Najwyższego, w szczególności, że ust. 1 tego samego artykułu 180 Konstytucji ustanawia zasadę nieusuwalności sędziów.
74. W obecnej sytuacji nie dochodzi jednak do zamknięcia sądu ani jego całkowitej restrukturyzacji, gdyż Sąd Najwyższy będzie nadal działać, a jego kompetencje oraz całościowy skład nie ulegną zmniejszeniu. Chociaż w Projekcie Ustawy zreorganizowano izby Sądu Najwyższego, w wyjaśnieniu wyraźnie wskazano, że sprawy należące do właściwości Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych mogłyby łatwo zostać podzielone między Izby Prawa Publicznego i Prawa Prywatnego wprowadzone na mocy Projektu Ustawy. Sąd Najwyższy już teraz rozpatruje sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego w pierwszej i drugiej instancji (art. 53 Ustawy z 2002 r.) oraz sprawy dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych i sądów wojskowych w drugiej instancji,²⁴² a także prowadzi rozprawy kasacyjne w sprawach dyscyplinarnych przeciwko adwokatom, radcom prawnym, notariuszom i prokuratorom²⁴³. Wskazuje to, że co do zasady zakres prac Sądu Najwyższego pozostanie w znacznej mierze niezmienny, a więc wcześniejsze przejście w stan spoczynku większości lub wszystkich jego sędziów nie wydaje się być konieczne ani uzasadnione. Ponadto zdecydowana większość przepisów Ustawy z 2002 r. pozostaje w Projekcie Ustawy w brzmieniu niezmiennym lub zmienionym jedynie nieznacznie²⁴⁴.

²⁴⁰ Zob. *op. cit.*, przypis 21, pkt 80 („Lista kontrolna Komisji Weneckiej z 2016 r. dotycząca praworządności”).

²⁴¹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 45, pkt 77 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca dwóch ustaw o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz o ustroju i administracji sądów węgierskich”).

²⁴² Zob. art. 110 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 39a ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

²⁴³ Zob. art. 9 ustawy – Prawo o adwokaturze; art. 62² ustawy o radcach prawnych; art. 63a ustawy – Prawo o notariacie; oraz art. 163 ust. 1 ustawy – Prawo o prokuraturze.

²⁴⁴ W szczególności następujące przepisy Ustawy z 2002 r.: art. 2, 4 (6 Projektu Ustawy), 5 (7 ust. 1 Projektu Ustawy), 6 (8 ust. 1 i 3 Projektu Ustawy), 7 (9 Projektu Ustawy), 8 (10 Projektu Ustawy), 9 (11 Projektu Ustawy), 10 (12 ust. 1 Projektu Ustawy), 11 (13 ust. 1 Projektu Ustawy), 14–15 (16–17 Projektu Ustawy), 16 (18 Projektu Ustawy, zmieniony), 17 (19 Projektu Ustawy), 18 (20 Projektu Ustawy, zmieniony), 19 (21 Projektu Ustawy), 20 (22 Projektu Ustawy, zmieniony), 21 (23 Projektu Ustawy), 22 (24 Projektu Ustawy, zmieniony), 26 (27 Projektu Ustawy), 27 (28 Projektu Ustawy zmieniony), 33 (33 Projektu Ustawy, zmieniony), 34–36 (34–36 Projektu Ustawy), 40 ust. 1–2 (39 ust. 1–2 Projektu Ustawy), 42 (41 Projektu Ustawy, zmieniony), 43–44 (42–43 Projektu Ustawy), 45 ust. 1–3

75. Ponadto w przypadkach, gdy projektowane zmiany mają wpływ na prawa zapewnione w ustawodawstwie lub też uzasadnione oczekiwania oparte na ustawodawstwie obowiązującym przed wprowadzeniem zmian, jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku, zmiany takie można uzasadnić jedynie istotnymi powodami, w szczególności w sytuacji, gdy stanowią one bezpośrednią ingerencję w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i niezależność sądownictwa²⁴⁵. W uzasadnieniu nie wskazano sytuacji, która byłaby wystarczająco poważna lub pilna, aby uzasadnić potrzebę wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku wszystkich lub większości sędziów Sądu Najwyższego. Tak masowa wymiana sędziów zasiadających w najwyższym sądzie Rzeczypospolitej Polskiej jest krokiem radykalnym i mającym poważne konsekwencje nie tylko dla poszczególnych sędziów, ale też dla ciągłości prac Sądu Najwyższego oraz wiarygodności wymiaru sprawiedliwości jako całości. Ponadto wprowadzanie tak skrajnych środków pod nieobecność istotnych powodów ku temu mogłoby skutkować poważnymi obawami dotyczącymi poszanowania przez władzę wykonawczą i ustawodawczą obecnego składu oraz prac Sądu Najwyższego. Jeżeli pojawi się przekonanie, że dwie pozostałe władze dokonują „przejęcia” najwyższego sądu w Polsce, będzie to mieć poważne konsekwencje dla obiektywnej niezależności tego sądu i może w ostatecznym rozrachunku podważyć zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości²⁴⁶.
76. Wreszcie, przedwczesne usunięcie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego mogłoby ustanowić precedens, w rezultacie którego każdy kolejny rząd lub nowy parlament nieaprobujący obecnego składu Sądu Najwyższego mógłby wygasić mandat poszczególnych sędziów i zastąpić ich nowymi²⁴⁷. Oprócz tego, że byłoby to niezgodne z zasadami podziału władz i niezależności władzy sądowniczej, groziłoby to ogromnymi napięciami w samym sądownictwie. Taki krok mógłby też zdestabilizować Sąd Najwyższy, odwracając uwagę sędziów od normalnie wykonywanych zadań. Ponadto, jak każdy nadzwyczajny środek, grozi on przejęciem sądownictwa przez siły polityczne sprawujące kontrolę nad tym procesem²⁴⁸.
77. **W świetle powyższego art. 87–91 Projektu Ustawy są z natury niezgodne z zasadą bezpieczeństwa kadencji która jest chroniona standardami międzynarodowymi i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem powinny zostać usunięte i nie powinny zostać uwzględnione w żadnej bieżącej lub przyszłej reformie Sądu Najwyższego.**

5.1.2. Warunki i procedura pozostawiania sędziów w stanie czynnym

78. Funkcjonowanie mechanizmu przymusowego przeniesienia w stan spoczynku przewidzianego w Projekcie Ustawy, a także decyzja o tym, kto może pozostać w stanie

(44 ust. 1–3 Projektu Ustawy), 46 (45 Projektu Ustawy), 48 (47 Projektu Ustawy), 49 ust. 1 i 3 (48 ust. 1 i 4 Projektu Ustawy), 50 (49 Projektu Ustawy), 55 ust. 4–5 (55 ust. 4–5 Projektu Ustawy), 57 (58 ust. 1 Projektu Ustawy), 61–63 (66–69 Projektu Ustawy, zmieniony), 67–68 (73 i 75 Projektu Ustawy) oraz 69 (76 ust. 1 Projektu Ustawy).

²⁴⁵ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on Introducing Amendments and Addenda to the Judicial Code of Armenia* [„Opinia dotycząca projektu ustawy o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do kodeksu sądownictwa w Armenii”], nr CDL-AD(2014)021-e z dnia 16 czerwca 2014 r., pkt 46–54, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)021-e)>.

²⁴⁶ Zob. np. *op. cit.*, przypis 38, pkt 95–99 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DHR-DGI z 2014 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

²⁴⁷ Zob. np. w odniesieniu do całkowitej zmiany składu Rady Sądownictwa *op. cit.*, przypis 84, pkt 72 („Opinia Komisji Weneckiej z 2013 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

²⁴⁸ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Interim Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary in Albania* [„Wstępna opinia dotycząca poprawionego projektu zmian w konstytucji dotyczących sądownictwa w Albanii”] z 21 grudnia 2015 r., pkt 98, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)045-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e)>.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

czynnym, są w pełni zależne od woli Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. To właśnie Minister proponuje, aby niektórzy sędziowie pozostali w stanie czynnym, a następnie jego propozycje zatwierdza (lub nie) Prezydent.

79. Nawet w wyjątkowej sytuacji, w której sąd zostałby w *rzeczywisty sposób* zreorganizowany, co usprawiedliwiłoby pewne przeniesienia lub ponowne powołania sędziów (zob. pkt 70–73 powyżej), do takich decyzji odpowiednie zastosowanie powinny mieć standardy odnoszące się do powołania i wyboru sędziów. Zgodnie z zaleceniami opracowanymi na szczeblu międzynarodowym wybór sędziów powinien być oparty na obiektywnych, z góry ustalonych i wyraźnie określonych kryteriach²⁴⁹ przy jednoczesnym zapewnieniu, aby skład władzy sądowniczej odzwierciedlał skład społeczeństwa jako całości²⁵⁰ i był zrównoważony pod względem płci²⁵¹. Ponadto proces wyboru powinien być przejrzysty, a każda odmowa powołania sędziego powinna być uzasadniona. Odrzuceni kandydaci powinni mieć możliwość odwołania się od stosownej decyzji²⁵², która powinna w pełni podlegać kontroli sądowej, zarówno formalnej, jak i merytorycznej²⁵³. Ponadto organ podejmujący takie decyzje powinien co do zasady być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej; w przypadku, gdy władza wykonawcza lub ustawodawcza podejmuje decyzje o wyborze, niezależny organ powinien być uprawniony do wydawania zaleceń, *do których właściwy organ powołujący stosuje się w praktyce*²⁵⁴. Podobnie organ podejmujący decyzje w sprawie przeniesienia w stan spoczynku nie powinien mieć możliwości działania uznaniowego, lecz powinny nim kierować określone z góry, jasne i obiektywne kryteria²⁵⁵.
80. Kryteria kierujące decyzjami Ministra Sprawiedliwości o pozostawieniu sędziów w stanie czynnym są niejasno sformułowane (np. konieczność wdrożenia zmian organizacyjnych w Sądzie Najwyższym przewidzianych w Projekcie Ustawy i zachowanie ciągłości jego prac) i nie zawierają wskazówek co do uwarunkowań, na których ma się opierać wybór sędziów pozostających w stanie czynnym. W ten sposób Minister Sprawiedliwości zyskuje w szerokim zakresie uznaniowe kompetencje, co może skutkować potencjalnie arbitralnym lub motywowanym politycznie działaniem

²⁴⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 16, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 (2007)"); *op. cit.*, przypis 19, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności"); *op. cit.*, przypis 26, pkt 21 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów"); *op. cit.*, przypis 29, pkt 2.1 i 2.2 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r."); *op. cit.*, przypis 20, pkt 5–51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa").

²⁵⁰ *Ibidem*, pkt 24 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów").

²⁵¹ Zob. pkt 190 w ramach celu strategicznego G.1: „Podjęcie działań w celu zapewnienia kobietom równego dostępu do struktur władzy i podejmowania decyzji oraz pełnego udziału w nich", w: Beijing Platform for Action [Pekińska Platforma Działania], rozdział I dokumentu „Report of the Fourth World Conference on Women" [„Sprawozdanie z IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet"], Pekin, 4–15 września 1995 r. (nr A/CONF.177/20 i Dodatek 1), <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>>; OSCE Ministerial Council Decision 7/09 on Women's Participation in Political and Public Life [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 7/09 w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym i publicznym"] z 2 grudnia 2009 r., pkt 1, <<http://www.osce.org/mc/40710?download=true>>; zob. też *op. cit.*, przypis 27, pkt 81 i 91 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2011 r. ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników w sprawie płci i sprawowania wymiaru sprawiedliwości").

²⁵² Zob. *op. cit.*, przypis 19, pkt 48 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności"); *op. cit.*, przypis 26, pkt 23 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów"); *op. cit.*, przypis 20, pkt 50–51 i 91–93 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa"); oraz pkt 17–31 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 1 z 2001 r. w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów").

²⁵³ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary* [„Opinia dotycząca fundamentalnych ustaw o sądownictwie, które zostały zmienione po przyjęciu opinii nr CDL-AD(2012)001 dotyczącej Węgier"], nr CDL-AD(2012)020 z 15 października 2012 r., pkt 56, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)020-e)>.

²⁵⁴ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 46–47 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności").

²⁵⁵ Zob. np. *op. cit.*, przypis 70, pkt 52 („Opinia Komisji Weneckiej z 2013 r. dotycząca propozycji zmian do projektu ustawy o zmianach konstytucji mających wzmocnić niezależność sędziów (Ukraina)").

(które może zatwierdzić swoją ostateczną decyzją Prezydent). Ponadto nie wydaje się, aby zapewniono jakiegokolwiek procedury pozwalające odwołać się od wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku, które następuje z mocy prawa (zob. też podsekcje 5.1.3 i 5.3 poniżej), i/lub od decyzji Ministra o niepozostawieniu niektórych sędziów w stanie czynnym.

81. W związku z uwarunkowaniami przedstawionymi powyżej **tak szeroki zakres prerogatyw władzy wykonawczej, które nie są ograniczone przez gwarancje proceduralne, jest z natury niezgodny z niezależnością sądownictwa oraz wymogiem, aby było ono wolne od ingerencji ze strony władzy wykonawczej, a przepisy te powinny zostać usunięte z Projektu Ustawy.**
82. Fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa także odgrywa pewną rolę w procesie pozostawiania sędziów w stanie czynnym, nie usuwa tej zależności od władzy wykonawczej na początku procedury. Po pierwsze, nie istnieją jasne kryteria, zgodnie z którymi Krajowa Rada Sądownictwa powinna decydować, czy dany sędzia ma pozostać w stanie czynnym, czy też nie. Po drugie, nawet przy założeniu, że organ ten mógłby zachować niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, jego stanowisko nie ma decydującego wpływu na wynik procedury, a końcową decyzję podejmuje wyłącznie Prezydent. Po trzecie, pomimo, że Prezydent złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie przez Sejm zaproponowanych zmian do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁵⁶, jak wskazano w „Opinie końcowej OBWE/ODIHR z 2017 r.”, zgodnie z rozważanym schematem, władza ustawodawcza i wykonawcza miałyby decydujący wpływ na skład Rady oraz podejmowane przez nią decyzje, co postawiłoby pod znakiem zapytania jej niezależność.²⁵⁷
83. Wreszcie, odnotowując fakt, że sędziowie Sądu Najwyższego, którzy są przenoszeni na swoje żądanie, zachowują dotychczasowe uposażenie i mogą używać tytułu „były sędzia Sądu Najwyższego”²⁵⁸, możliwość przeniesienia do innego sądu nie jest ich uprawnieniem. Ich przeniesienie następuje wyłącznie według uznania Ministra Sprawiedliwości w oparciu o niejasne kryteria (art. 89 ust. 2, w którym stanowi się, że Minister powinien mieć na względzie „racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”). Jest to sprzeczne z powyżej wskazaną zasadą, zgodnie z którą sędziowie powinni zostać ponownie powołani do ewentualnego sądu zastępczego lub powołani na inny urząd sędziowski o równoważnym statusie i kadencji na podstawie decyzji niezależnego organu sądowego (pkt 70-71 powyżej). W Projekcie Ustawy nie wspomniano również o możliwości odwołania się od decyzji Ministra o odmowie przeniesienia. Co do zasady powinna być dostępna pełna sądowa kontrola decyzji o przeniesieniu pod względem zarówno formalnym, jak i merytorycznym²⁵⁹.
84. W związku z powyższym i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego każda istotna i *rzeczywista* reorganizacja systemu sądowego rzeczywiście związana z koniecznością likwidacji pewnych stanowisk sędziowskich powinna zostać przeprowadzona w taki sposób, że sędziom, których stanowiska mogą zostać zlikwidowane, powinny zostać zaoferowane w oparciu o jasne kryteria możliwości przeniesienia do sądów w

²⁵⁶ Dokument jest dostępny pod adresem <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1423_u/\\$file/1423_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1423_u/$file/1423_u.pdf)>.

²⁵⁷ *Op. cit.*, przypis 4, pkt 12–15 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (Rzeczpospolita Polska)”).

²⁵⁸ Zob. np. *op. cit.*, przypis 45, pkt 77–78 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca dwóch ustaw o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz o ustroju i administracji sądów węgierskich”).

²⁵⁹ Zob. np. *op. cit.*, przypis 101, pkt 56 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca zmienionych fundamentalnych ustaw o sądownictwie węgierskim”).

przybliżeniu tego samego rodzaju i instancji (zob. podsekcję 5.1.1 powyżej)²⁶⁰. W przypadku obecnej reformy, która nie likwiduje Sądu Najwyższego ani nie ogranicza jego kompetencji, dotychczasowi sędziowie Sądu Najwyższego powinni co do zasady zostać ponownie powołani do zreorganizowanego Sądu Najwyższego, a przynajmniej na inne stanowisko, na podstawie decyzji lub zalecenia niezależnego organu (zob. pkt 70–71 powyżej).

5.1.3. Brak możliwości odwołania się od wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku i innych odnośnych decyzji

85. W art. 71 ust. 3 ustawy – Prawo o organizacji sądów powszechnych stwierdza się, że w przypadku reorganizacji sądów sędzia może zostać przeniesiony w stan spoczynku na wniosek Ministra Sprawiedliwości, jeżeli sędzia ten nie zostaje przeniesiony do innego sądu. Decyzję w tej sprawie podejmuje jednak Krajowa Rada Sądownictwa (art. 73 ust. 1); od decyzji tej można się odwołać do Sądu Najwyższego (art. 73 ust. 2). W przepisach przejściowych Projektu Ustawy wprowadzono całkowicie odrębną procedurę, bez możliwości decydującej interwencji niezależnego organu ani możliwości odwołania się od decyzji dotyczącej wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku.
86. Ogólnie rzecz biorąc, odnotowując fakt, że sędziowie Sądu Najwyższego nie utracą statusu sędziego, wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku lub przeniesienie do innych sądów powinno następować na podobnych zasadach i z zachowaniem podobnych gwarancji, jak w przypadku usunięcia ze stanowiska²⁶¹. Zasady te wymagają wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach²⁶² w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka wpływu politycznego oraz upewnienia się, że taki środek jest rzeczywiście niezbędny i uzasadniony. Oznacza to, że decyzja dotycząca wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku niektórych sędziów powinna zostać podjęta przez niezależny organ oraz podlegać pełnej kontroli sądowej zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym²⁶³. Wydaje się, że w Projekcie Ustawy nie przewidziano takich zabezpieczeń.
87. Z powyższych względów **przepisy dotyczące niezwłocznego wcześniejszego przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz procedury dotyczące ich pozostania w stanie czynnym lub przeniesienia (art. 87 i 88) powinny zostać całkowicie usunięte, gdyż są one niezgodne z międzynarodowymi standardami niezależności sądownictwa.**

²⁶⁰ Zob. International Bar Association [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników], Minimum Standards of Judicial Independence [„Minimalne Standardy Niezależności Sądów”] (1982), pkt 20, <https://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx>, gdzie w szczególności stwierdza się: „[r]eorganizacja sądów na mocy ustaw nie może mieć wpływu na sędziów pełniących obowiązki w tych sądach, z wyjątkiem przeniesienia do innego sądu o tym samym statusie”. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Laws on Judges and on the Organisation of Courts of the Republic of Serbia* [„Opinia dotycząca projektów ustaw o sędziach oraz o ustroju sądów w Republice Serbii”], nr CDL-AD(2008)007 z 19 marca 2008 r., pkt 23, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)007-e)>; oraz *op. cit.*, przypis 52, pkt 58 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca projektów ustaw o sądach, o prawach i obowiązkach sędziów oraz o Radzie Sądownictwa Czarnogóry”).

²⁶¹ Zob. np. CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 19 on the Role of Court Presidents* [„Opinia nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”] z 10 listopada 2016 r., pkt 44–48, <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2016\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2016)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)>.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Zob. np. *op. cit.*, przypis 101, pkt 56 („Opinia Komisji Weneckiej z 2012 r. dotycząca zmienionych fundamentalnych ustaw o sądownictwie węgierskim”).

5.2. Powołanie nowych sędziów Sądu Najwyższego po przymusowym przeniesieniu w stan spoczynku dotychczasowych

88. W odniesieniu do powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego w Projekcie Ustawy stwierdza się, że Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” liczbę wolnych stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (art. 95 ust. 1). W odniesieniu do każdego nieobsadzonego stanowiska w Sądzie Najwyższym Minister Sprawiedliwości może w ciągu 14 dni przedstawić jednego kandydata (art. 95 ust. 2). Kandydaci muszą spełnić ogólne wymogi kwalifikacyjne wobec sędziów Sądu Najwyższego, o których mowa w art. 24 Projektu Ustawy²⁶⁴, *ale już nie warunki określone w art. 25 ust. 2 i 3 mających ogólne zastosowanie do wszystkich powołań sędziów Sądu Najwyższego. Zgodnie z tym drugim przepisem każdy, kto spełnia wymogi kwalifikacyjne, może zgłosić swoją kandydaturę po obwieszczeniu w „Monitorze Polskim” wraz z informacją z Krajowego Rejestru Karnego o kandydacie oraz zaświadczeniem stwierdzającym, że jest on zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego. Kandydaci Ministra podlegają obowiązkowej ocenie przez Krajową Radę Sądownictwa i są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady (art. 95 ust. 3). Kandydatury Ministra muszą zostać rozpatrzone przez Krajową Radę Sądownictwa w ciągu 14 dni, ale jeżeli Rada nie złoży do Prezydenta wniosku o ich powołanie w tym terminie, wystarczająca będzie pozytywna ocena kandydata przez Pierwsze lub Drugie Zgromadzenie Rady²⁶⁵ (art. 95 ust. 4). Jeżeli wakaty nie zostaną objęte przez kandydatów Ministra, wówczas swoją kandydaturę może zgłosić każda osoba spełniająca warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego (art. 95 ust. 6).*
89. W celu ustalenia, czy dany sąd (tutaj Sąd Najwyższy) może być uznany za „niezależny” (w szczególności od władzy wykonawczej i stron postępowania), należy wziąć pod uwagę różne elementy. Wśród tych elementów jest sposób powoływania sędziów i określania ich kadencji, istnienie gwarancji ochrony przed naciskami z zewnątrz, a także pytanie, czy dany organ funkcjonuje w sposób niezależny²⁶⁶.
90. W regionie OBWE funkcjonują różne systemy powoływania sędziów. Ogólnie rzecz biorąc, powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą nie budzi zastrzeżeń samo w sobie pod warunkiem, że takie powołania są oparte na obiektywnych kryteriach i że obecne są wystarczające gwarancje oraz zabezpieczenia, aby zapewnić podejmowanie takich decyzji wyłącznie na podstawie ustalonych kryteriów, nie zaś z innych motywów.

²⁶⁴ tj. kandydaci muszą posiadać (wyłącznie) obywatelstwo polskie oraz korzystać z pełni praw cywilnych i publicznych; być osobami nieskazitelnego charakteru; ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskać tytuł magistra lub zagraniczny uznawany w Polsce; wyróżniać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; być zdolni, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; mieć co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub w innym zawodzie prawniczym lub inne równoważne doświadczenie określone w art. 24 ust. 1 pkt 6; nie mogli pełnić służby zawodowej, pracować, ani być współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej. W art. 24 ust. 4 stwierdza się również, że osoba, która ukończyła 65 rok życia, może ubiegać się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego po uzyskaniu zgody Ministra Sprawiedliwości.

²⁶⁵ Zgodnie z oczekującym na uchwalenie projektem zmian do ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa Pierwsze Zgromadzenie składałoby się z Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoby wyznaczonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, czterech posłów i dwóch senatorów, czyli głównie przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu na dziesięć), natomiast Drugie Zgromadzenie składałoby się z 15 sędziów (wybranych przez Sejm zgodnie z procedurą określoną w projektowanych zmianach).

²⁶⁶ Zob. *op. cit.*, przypis 60, pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. dotyczące odpowiedzialności sędziów”); oraz np. ECHR [ETPC] *Findlay v. the United Kingdom* [„Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu”] (skarga nr 22107/93, wyrok z dnia 25 lutego 1997 r.), pkt 73, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58016>>; oraz *Brudnicka and Others v. Poland* [„Brudnicka i inni przeciwko Polsce”] (skarga nr 54723/00, wyrok z dnia 3 marca 2005 r.), pkt 38, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78989>>.

91. W odniesieniu do powoływania sędziów w zaleceniach opracowanych na poziomie regionalnym podkreśla się, że nadmiernego wpływu politycznego na proces powoływania można uniknąć, jeżeli organy odpowiedzialne za wybór i przebieg kariery sędziów są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej, np. jeżeli takie decyzje są podejmowane przez niezależne rady sądownictwa lub inne organy, w których przynajmniej połowę członków stanowią sędziowie powoływani przez innych sędziów²⁶⁷. Celem takich rozwiązań jest zapewnienie, aby sędziowie byli wybierani na podstawie zasług poszczególnych kandydatów, a nie w oparciu o względy polityczne²⁶⁸. Ponadto jeżeli w ustawodawstwie przewidziano, że rząd i/lub władza ustawodawcza podejmują decyzje dotyczące wyboru i przebiegu kariery sędziów, w Rekomendacji CM/Rec(2010)12 stwierdza się: „niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowniczej [...] powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, *których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać*” [podkreślenie dodano]²⁶⁹. Dowodzi to, że co do zasady decydującą rolę w procedurach powoływania sędziów powinna odgrywać władza sądownicza. Ponadto kryteria, na podstawie których podejmowane są decyzje dotyczące kariery sędziowskiej, powinny być obiektywne, a zarazem z góry ustalone w ustawie w celu zapewnienia, aby decyzje te miały charakter merytoryczny i uwzględniały kwalifikacje, umiejętności oraz potrzeby orzecnicze²⁷⁰.
92. Ogólnie rzecz biorąc, art. 95 Projektu Ustawy nie nakłada na Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego obowiązku działania zgodnie z procesem rekrutacyjnym oraz dokonania oceny zdolności do sprawowania urzędu mającej normalnie zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego (art. 179 Konstytucji²⁷¹ oraz art. 21–24 Ustawy z 2002 r.). Minister ma pełną swobodę we wskazywaniu wstępnych kandydatów pod warunkiem spełnienia przez nich pewnej liczby konkretnych wymagań określonych w art. 24 Projektu Ustawy i może zaproponować Krajowej Radzie Sądownictwa tylko jednego kandydata na każde stanowisko. Rola Krajowej Rady Sądownictwa jest dość marginalna, gdyż może ona jedynie oceniać ograniczony zestaw kandydatur zaproponowanych przez Ministra Sprawiedliwości, nie może natomiast wybierać spośród większej liczby kandydatów spełniających warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.
93. Szerokie dyskrecyjne uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości/Prokuratorowi Generalnemu w tym zakresie dodatkowo powiększa art. 95 Projektu Ustawy, w którym kandydatów Ministra zwolniono z konieczności

²⁶⁷ Zob. np. *op. cit.*, przypis 19, pkt 46 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”), gdzie stwierdza się: „[o]rgan podejmujący decyzje o nominacji powinien być niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej”; *op. cit.*, przypis 26, pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”), gdzie stwierdza się: „oprócz znacznej liczby członków wywodzących się z sądownictwa [...] skład [ciał decydujących o wyborze sędziów] musi zapewniać, aby względy polityczne nie przeważały nad kwalifikacjami kandydata do urzędu sędziowskiego”; *op. cit.*, przypis 29, pkt 1.3 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”), gdzie stwierdza się: „[w] odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej wyboru, zatrudnienia, powołania, przebiegu kariery lub złożenia sędziogo z urzędu, w ustawie przewiduje się interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę członków stanowią sędziowie wybierani przez innych sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi jak najszerzą reprezentację władzy sądowniczej”; oraz *op. cit.*, przypis 20, pkt 48 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”), gdzie stwierdza się: „[d]la utrzymania niezależności władzy sądowniczej konieczne jest mianowanie i awansowanie sędziów w sposób niezależny i nie przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą, lecz najlepiej przez Radę Sądownictwa”. Zob. też *op. cit.*, przypis 21, pkt 25 i 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

²⁶⁸ Zob. *ibidem*, pkt 51 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. na temat Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”); oraz pkt 8 („Zalecenia ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

²⁶⁹ *Ibidem*, pkt 47 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

²⁷⁰ *Ibidem*, pkt 44 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

²⁷¹ Artykuł 179 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”.

- przestrzegania art. 25 ust. 2–3, co oznacza, że nie muszą oni przedstawiać informacji z Krajowego Rejestru Karnego ani świadectwa zdrowia potwierdzającego ich zdolność do sprawowania urzędu.
94. Ponadto proces powoływania sędziów w oparciu o nominacje ministerialne nie spełnia międzynarodowych zaleceń, w których sugeruje się, że o wakujące stanowiska sędziowskie powinny móc ubiegać się *wszystkie osoby spełniające warunki*²⁷².
95. Ponadto daleko idące zaangażowanie Ministra i Prezydenta w procedurę powołania (mają oni decydujący wpływ na ostateczny skład Sądu Najwyższego) oznacza nadmierny wpływ władzy wykonawczej na ten proces i może naruszać niezależność oraz bezstronność Sądu Najwyższego (i jego powołanych sędziów)²⁷³. Zaufanie publiczne może zostać podważone tym bardziej, że w Projekcie Ustawy przewidziano specjalny proces powoływania sędziów po wcześniejszym przeniesieniu w stan spoczynku dotychczasowych, pomijając normalny proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Daje to władzy wykonawczej możliwość wywierania bezpośredniego wpływu na skład Sądu Najwyższego po przymusowym przeniesieniu sędziów w stan spoczynku (normalny proces powoływania będzie – w zmodyfikowanej formie – dotyczył przyszłych powołań).
96. Ingerencja Krajowej Rady Sądownictwa, której niezależność można zresztą także kwestionować, jak wskazano w pkt 82 powyżej, nie jest w żadnym wypadku decydująca w tym procesie. W istocie zgodnie z nowymi procedurami ustanowionymi w art. 95 ust. 4 w przypadku opóźnienia w podjęciu przez nią decyzji tylko jedno z dwóch Zgromadzeń Rady musi przyjąć uchwałę o wydaniu pozytywnej oceny kandydata zaproponowanego przez Ministra Sprawiedliwości, co oznacza, że decyzja taka mogłaby potencjalnie zostać podjęta przez samo Pierwsze Zgromadzenie, tj. organ złożony głównie z przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej (ośmiu na dziesięciu)²⁷⁴.
97. Nawet gdyby niezależność Rady została zapewniona, w art. 95 Projektu Ustawy nie wskazano, czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej byłby związany wynikami oceny dokonanej przez Krajową Radę Sądownictwa. W dokumencie „Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów” wskazano, że w przypadku, gdy ostateczne powołanie sędziego leży w gestii prezydenta państwa, jego uprawnienia w zakresie powoływania powinny ograniczać się do kandydatów wskazanych przez organ dokonujący selekcji (np. radę sądownictwa lub inny niezależny organ), a decyzja o odmowie powołania kandydata musi być uzasadniona i oparta jedynie na przesłankach proceduralnych²⁷⁵. *Jak wskazała Komisja Wenecka: „[d]opóki prezydent jest związany propozycją przedstawioną przez niezależną radę sądownictwa*

²⁷² Zob. np. *op. cit.*, przypis 15, pkt 12.3 („Działania z 2010 r. na rzecz skutecznego wdrożenia zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”). Zob. też dokument *Cape Town Principles on the Role of Independent Commissions in the Selection and Appointment of Judges* („Zasady z Kapsztadu dotyczące roli niezależnych komisji w wyborze i powoływaniu sędziów”) (luty 2016 r.), który jest wynikiem międzynarodowego projektu badawczego kierowanego przez profesora Hugh Cordera z Uniwersytetu w Kapsztadzie we współpracy z Centrum ds. Praworządności im. Bingham Brytyjskiego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego, Zasada 10, <<https://www.biicl.org/bingham-centre/projects/capetownprinciples>>.

²⁷³ Zob. np. Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein* [„Opinia dotycząca zmian Konstytucji Liechtensteinu zaproponowanych przez ród książęcy Liechtensteinów”], nr CDL-AD(2002)032 z dnia 16 grudnia 2002 r., pkt 29–30, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)032-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)032-e.aspx)>.

²⁷⁴ *Op. cit.*, przypis 4, pkt 60 i 70 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (Rzeczpospolita Polska)”).

²⁷⁵ *Op. cit.*, przypis 26, pkt 23 („Zalecenia OBWE/ODIHR z Kijowa z 2010 r. dotyczące niezależności sądów”).

[...], powołanie przez prezydenta nie wydaje się problematyczne”²⁷⁶. W związku z obecnym brzmieniem Projektu Ustawy nie można wykluczyć możliwości podjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej decyzji o niezastosowaniu się do decyzji Rady.

98. W związku z tym powyższy proces powoływania daje władzy wykonawczej, za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego oraz potencjalnie Prezydenta Rzeczypospolitej – a także władzy ustawodawczej, za pośrednictwem Pierwszego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa – decydujący głos w sprawie powołania sędziów mających zastąpić tych sędziów, którzy zostaliby przymusowo przeniesieni w stan spoczynku. Z kolei w art. 24 Ustawy z 2002 r. wskazano, że Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego odgrywa ważną rolę w procesie wyboru sędziów, w tym dokonuje oceny kandydatów oraz przesyła Krajowej Radzie Sądownictwa krótką listę dwóch rekomendowanych kandydatów na każde wolne stanowisko.
99. Ponadto czas przewidziany zarówno w odniesieniu do kandydatur Ministra, jak i procesu selekcji po przedłożeniu wniosków dotyczących pozostałych stanowisk jest bardzo krótki. Jest to sprzeczne z zaleceniami opracowanymi na poziomie regionalnym i międzynarodowym, w których stwierdza się, że należy zapewnić odpowiedni czas na ocenę kandydatów²⁷⁷. Natomiast Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek dokonać oceny kandydatów w ciągu 14 dni od wskazania ich przez Ministra. Tak krótki okres w połączeniu z potencjalnie dużą liczbą kandydatów do oceny nie sprzyja obiektywnej ocenie kwalifikacji sędziowskich przedstawionych kandydatów. Ponadto sam charakter przedmiotowej procedury nie uzasadnia tak pospiesznego procedowania; pilna potrzeba wyniku w tym przypadku z przymusowego przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, które ma nastąpić po wejściu w życie Ustawy i które OBWE/ODIHR zaleca ponownie rozważyć w całości (zob. pkt 87 powyżej).
100. W świetle powyższego, **dając Ministrowi Sprawiedliwości, pełniącemu także rolę Prokuratora Generalnego, możliwość w pełni uznaniowego wskazywania nowych kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego bez udziału niezależnego organu, którego decyzje miałyby decydujący wpływ na proces ich powoływania, art. 95 jest niezgodny z wspomnianymi powyżej międzynarodowymi zasadami dotyczącymi powoływania sędziów**. Stawia pod znakiem zapytania niezależność Sądu Najwyższego, jak też podważać zaufanie społeczne do tego sądu i jego sędziów oraz sądownictwa ogólnie.

5.3. Przymusowe przeniesienie w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz powołanie jego następcy

101. W odniesieniu do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w art. 10 Ustawy z 2002 r. stwierdza się: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym”. Taki sam zapis znajduje się w art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 1 Ustawy z 2002 r. w skład Kolegium Sądu Najwyższego wchodzi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,

²⁷⁶ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges* [„Zestawienie opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących sądów i sędziów”] z dnia 5 marca 2015 r., strona 13, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e>>..

²⁷⁷ *Op. cit.*, przypis 120, Zasady 9–11 („Zasady z Kapsztadu z 2016 r. dotyczące roli niezależnych komisji w wyborze i powoływaniu sędziów”).

Prezesa Sądu Najwyższego oraz sędziowie Sądu Najwyższego wybrani przez zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego na okres trzech lat. Przepisy art. 88 Projektu Ustawy budzą też pewne zastrzeżenia dotyczące wcześniejszego przeniesienia w stan spoczynku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a także członków Kolegium Sądu Najwyższego.

102. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wskazuje, że gdy prezesi sądów są powoływani na czas określony, powinni sprawować swoją funkcję przez całą kadencję²⁷⁸. Ich wcześniejsze usunięcie może nastąpić jedynie z zastosowaniem wyraźnych i przejrzystych procedur oraz zabezpieczeń opartych na jasnych i obiektywnych kryteriach²⁷⁹ w celu wykluczenia wszelkiego ryzyka nadmiernego wpływu politycznego. Ponadto Komisja Wenecka, oceniając przepisy przewidujące automatyczne zakończenie kadencji prezesa sądu po uchwaleniu ustawy, uznała te przepisy za problematyczne i zaleciła ich usunięcie²⁸⁰.
103. Jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyby państwu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji „niezależnego” organu przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji ustanowionych we właściwych przepisach, „zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciężące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności [...] nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu”²⁸¹. Oznacza to, że nawet jeżeli przyjęcie nowego ustawodawstwa lub zmian istniejącego modelu instytucjonalnego jest uzasadnione, niezależność wspomnianego organu nie powinna być naruszana, co pociąga za sobą obowiązek umożliwienia przedmiotowemu organowi dokończenia jego kadencji²⁸².
104. ETPC wyraźnie także wskazywał, że osoby sprawujące urząd/należące do kierownictwa sądów, a więc na stanowiskach podobnych charakterem do stanowisk Prezesa Sądu Najwyższego, mają w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC prawo do sprawowania urzędu do chwili wygaśnięcia ich mandatów lub upływu ich kadencji²⁸³. W przypadkach, gdy kadencje tych osób sprawujących urząd/należących do kierownictwa sądów były przedterminowo wygaszane ze względu na przyjęcie nowego ustawodawstwa, Trybunał stwierdzał, że stanowi to naruszenie art. 6 EKPC, gdyż odpowiednia decyzja o wygaszeniu kadencji nie podlegała weryfikacji przez krajowy sąd powszechny lub inny krajowy organ sprawujący władzę sądowniczą²⁸⁴. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i członkowie Kolegium Sądu Najwyższego nie wydają się mieć możliwości indywidualnego odwołania od takiego wygaszenia kadencji do żadnego organu krajowego sprawującego władzę sądowniczą, zważywszy, że ich indywidualne skargi nie dotyczyłyby ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej, co jest wymogiem określonym w art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy również rozumieć, że nie mieliby oni możliwości odwołania do sądów

²⁷⁸ *Op. cit.*, przypis 109, pkt 46 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”).

²⁷⁹ *Ibidem*, pkt 46 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”).

²⁸⁰ *Op. cit.*, przypis 38, pkt 101 („Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DHR-DGI z 2014 r. dotycząca projektowanych zmian ustawy o ustroju sądów powszechnych w Gruzji”).

²⁸¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-288/12 z dnia 8 kwietnia 2014 r., pkt 54, <<http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-288/12>>.

²⁸² *Ibidem*, pkt 60.

²⁸³ ECHR [ETPC], *Baka v. Hungary* [„Baka przeciwko Węgrom”] (skarga nr 20261/12, wyrok z dnia 23 czerwca 2016 r.), pkt 107–111, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113>>.

²⁸⁴ *Ibidem*, pkt 120–122.

- powszechnych. Artykuł 88 Projektu Ustawy naruszałby w związku z powyższym art. 6 ust. 1 EKPC w odniesieniu do sytuacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i członków Kolegium Sądu Najwyższego.
105. Ponadto wcześniejsze przenoszenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w stan spoczynku w ogóle budzi wątpliwości w tych okolicznościach; z uwagi na to, że stanowisko to najwyraźniej będzie nadal obecne w zreorganizowanej strukturze Sądu Najwyższego (zob. podsekcję 5.1.1 powyżej), wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku, zwłaszcza w tym przypadku, nie wydaje się konieczne ani proporcjonalne.
106. W art. 91 Projektu Ustawy stwierdza się, że jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego został przeniesiony w stan spoczynku, jego zadania i kompetencje wykonuje sędzia Sądu Najwyższego wskazany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wybór nowego Pierwszego Prezesa nastąpi w ciągu 14 dni od daty objęcia ostatniego wolnego stanowiska sędziego Sądu Najwyższego.
107. Ogólnie rzecz biorąc, selekcja, powoływanie lub wybór prezesów sądów powinny odbywać się zgodnie z tą samą procedurą, co selekcja i powoływanie innych sędziów. Zwłaszcza w przypadku Prezesów Sądów Najwyższych stosowne procesy powinny w formalny sposób wykluczać jakąkolwiek możliwość wywierania wpływu politycznego²⁸⁵. Aby uniknąć takiego ryzyka, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich zaleca przyjęcie modelu, w którym wybór/selekcja Prezesów Sądów Najwyższych byłyby dokonywane przez sędziów danego Sądu Najwyższego²⁸⁶. Wskazane w Projekcie Ustawy organy władzy wykonawczej, takie jak Minister Sprawiedliwości czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, powinny zostać wyłączone z tego procesu²⁸⁷.
108. W świetle powyższego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz członkowie Kolegium powinni pozostać na stanowiskach do końca swojej kadencji z wyjątkiem przypadku jednoznacznego stwierdzenia naruszenia zasad dyscyplinarnych lub prawa karnego z zachowaniem należytych procedur dyscyplinarnych bądź sądowych.
109. **Ogólnie stopień ingerencji władzy wykonawczej w powołania sędziów Sądu Najwyższego, w tym na najwyższe stanowiska Prezesa i Prezesów izb stanowi zagrożenie dla niezależności sądownictwa w Polsce, a tym samym podważa zaufanie społeczne do wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu art. 87–91, 95 i 96 powinny zostać w całości usunięte z Projektu Ustawy.**

6. Nowe zasady dotyczące statusu i warunków pracy sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku

6.1. Nowy wiek przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku

110. W art. 31 ust. 1 Projektu Ustawy obniża się wiek obowiązkowego przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku z 70 lat (art. 30 Ustawy z 2002 r.) do 65 lat i umożliwia sędziom będącym kobietami przejście w stan spoczynku z dniem ukończenia

²⁸⁵ *Op. cit.*, przypis 109, pkt 37–40 i 53 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 z 2016 r. dotycząca roli prezesów sądów”).

²⁸⁶ *Ibidem*, pkt 53 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”).

²⁸⁷ *Ibidem*, pkt 47 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 19 dotycząca roli prezesów sądów”).

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

60. roku życia. Wydaje się, że odzwierciedla to przepisy niedawno przyjętej ustawy o przywróceniu wieku emerytalnego 60–65 lat, która wejdzie w życie z dniem 1 października 2017 r. i odwraca uchwalone w 2012 r. powszechne podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet.
111. Wstępnym warunkiem złożenia oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska jest uzyskanie przez sędziego zaświadczenia stwierdzającego, że jest on zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego (art. 31 ust. 1–2). Oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska oraz zaświadczenie o stanie zdrowia opiniuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a następnie przekazuje je wraz ze swoją opinią do Ministra Sprawiedliwości, który także wydaje opinię. Na końcu wszystkie dokumenty są przekazywane Krajowej Radzie Sądownictwa, która podejmuje decyzję (art. 31 ust. 3). W przypadku uzyskania zgody Rady okres dalszego zajmowania stanowiska trwa pięć lat, chociaż sędzia może w tym okresie dobrowolnie przejść w stan spoczynku w dowolnym czasie (art. 31 ust. 4). Sędzia, który osiągnął wiek 70 lat, może ponownie złożyć oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska zgodnie z tą samą procedurą; w tym przypadku zgoda może zostać udzielona nie więcej niż dwukrotnie (art. 31 ust. 5).
112. Co do zasady wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku dla sędziów, którzy mają pod innymi względami zagwarantowane powołanie na czas nieoznaczony, jest zgodny z zasadą niezależności sądów. Komitet Praw Człowieka ONZ zauważa, że prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem pociąga za sobą konieczność „odpowiedniego zabezpieczenia przez prawo” wieku przejścia w stan spoczynku²⁸⁸. Istotny jest tu jednak poziom, na którym ustala się obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku, a porównawczy przegląd przepisów obowiązujących w całym regionie OBWE wydaje się sugerować, że w przypadku sędziów Sądu Najwyższego lub innych najwyższych stanowisk sędziowskich ustala się stosunkowo wysoki wiek przejścia w stan spoczynku – około 70 lat²⁸⁹. Z drugiej strony problemy z niezależnością sądów mogą pojawić się w sytuacjach, gdy wiek przejścia w stan spoczynku jest niski, a sędziowie w stanie spoczynku mogą zajmować dobrze płatne lub prestiżowe stanowiska, na obsadę których znaczący wpływ ma rząd. Może tutaj chodzić na przykład o wyznaczanie sędziów do przewodniczenia publicznym dochodzeniom lub, w niektórych jurysdykcjach, dalsze orzekanie przez nich wskutek przedłużenia okresu pozostawania w stanie czynnym bądź w zastępstwie za innych sędziów²⁹⁰.
113. Jako że wiek 65 lat wskazany w Projekcie Ustawy stanowi obniżenie dotychczasowego wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku (70 lat), jest to *prima facie* ingerencja w powołanie sędziów na czas nieoznaczony (*security of tenure*), a tym samym naruszenie niezależności sądów. W Projekcie Ustawy nie przewidziano żadnych środków przejściowych związanych z wejściem w życie nowego wieku przejścia w stan spoczynku, więc wydaje się on wchodzić w życie ze skutkiem natychmiastowym.

²⁸⁸ *Op. cit.*, przypis 16, pkt 19 („Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 32 z 2007 r.”).

²⁸⁹ Zob. np. CESifo Group [Grupa złożona z Ośrodka Studiów Ekonomicznych i monachijskiego Towarzystwa Krzewienia Badań Ekonomicznych], *Research on Judge Selection and Terms of Office in the World* [„Analiza sposobów wyboru i kadencji sędziów na świecie”] (2013–2014), <<https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Judiciary-System/Judge-selection-in-highest-courts.html>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice* [„Zestawienie opinii, sprawozdań i studiów Komisji Weneckiej dotyczących sądownictwa konstytucyjnego”], nr CDL-PI(2015)002 z dnia 1 lipca 2015 r., strony 9–10, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29002-e>>).

²⁹⁰ Geoffrey Robertson QC, *Judicial Independence: Some Recent Problems* [„Niezależność sądów: przegląd niedawnych zagadnień”] (International Bar Association [Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników] 2014), <<https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=15ACEA39-AEEE-46EF-AB76-1CD18D7571CC>>.

114. Pod tym względem w zatwierdzonym przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów w 1999 r. dokumencie Universal Charter of the Judge [„Powszechna Karta Sędziego”] wyraźnie stwierdza się: „[ż]adna zmiana wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku nie może mieć skutku wstecznego”²⁹¹. Ponadto niedawno rozpatrywana przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawa *Komisja Europejska przeciwko Węgrom* dotyczyła powszechnego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku z 70 do 62 lat w przypadku wszystkich sędziów, prokuratorów i notariuszy²⁹². Trybunał zauważył, że przedmiotowe przepisy w nagły i znaczący sposób obniżyły wiek obowiązkowego przejścia w stan spoczynku dla tych zawodów bez wprowadzenia środków przejściowych mających chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób²⁹³. Stwierdził też, że wspomniany środek poskutkował różnicą w traktowaniu ze względu na wiek, która nie była proporcjonalna do celów²⁹⁴.
115. Ponadto danie sędziom będącym kobietami możliwości przechodzenia w stan spoczynku w wieku 60 lat (art. 31 ust. 1 Projektu Ustawy) skutkuje odmiennym traktowaniem sędziów kobiet i mężczyzn, co stanowi dyskryminację. W wyroku wydanym przez Wielką Izbę w sprawie *Konstantin Markin przeciwko Rosji*²⁹⁵ dotyczącej możliwości skorzystania z trzyletniego urlopu rodzicielskiego przez kobiety służące w siłach zbrojnych ETPC uznał to podejście za niewłaściwe i zauważył, że taka różnica w traktowaniu „najwyraźniej nie miała na celu poprawienia niekorzystnej sytuacji społecznej kobiet ani skorygowania »faktycznej nierówności« między mężczyznami a kobietami”²⁹⁶. Cytując Trybunał, który w wyroku stwierdził również, że tego rodzaju środki „skutkowały utrwaleniem stereotypów związanych z płcią i [były] niekorzystne zarówno dla kariery zawodowej kobiet, jak i życia rodzinnego mężczyzn” (pkt 141); stwierdził ponadto, że odmienne traktowanie „nie może być uznane za racjonalnie ani obiektywnie uzasadnione”, a tym samym „stanowi ono dyskryminację ze względu na płeć” (pkt 151)²⁹⁷.
116. Artykuł 31 ust. 1 jest również sprzeczny z art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁹⁸ oraz art. 11 CEDAW, w której stwierdza się, że państwa powinny wyeliminować dyskryminację kobiet w dziedzinie zatrudnienia w celu zapewnienia równości kobiet i mężczyzn, w tym równych praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i emerytury. Ponadto Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet kilkakrotnie wyrażał zastrzeżenia w związku z wprowadzaniem

²⁹¹ Zob. International Association of Judges [„Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów], *International Charter of the Judge* [„Międzynarodowa Karta Sędziego”] (1999), art. 8, <<http://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>>.

²⁹² Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r., <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1233592>>.

²⁹³ *Ibidem*, pkt 68 (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r.).

²⁹⁴ *Ibidem*, pkt 65–81 (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, sprawa C-286/12 z dnia 6 listopada 2012 r.).

²⁹⁵ ECHR [ETPC], *Konstantin Markin v. Russia* [„Konstantin Markin przeciwko Rosji”] (skarga nr 30078/06, wyrok z dnia 22 marca 2012 r.), <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109868>>.

²⁹⁶ *Ibidem*, pkt 141.

²⁹⁷ *Ibidem*, pkt 139–151.

²⁹⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwany dalej „MPPGSiK”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPGSiK w dniu 18 marca 1977 r. W art. 3 MPPGSiK stwierdza się: „Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych wymienionych w niniejszym Pakcie”, a w art. 6 stwierdza się: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo do pracy, które obejmuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia tego prawa”.

różnego wieku obowiązkowego przejścia na emeryturę dla mężczyzn i kobiet, odnotowując wpływ takich przepisów na umacnianie stereotypów²⁹⁹.

117. W świetle powyższego **każda zmiana wieku emerytalnego sędziów powinna mieć zastosowanie wyłącznie do sędziów powoływanych po wejściu Ustawy w życie, nie zaś do sędziów zasiadających już w Sądzie Najwyższym. Ponadto autorzy projektu powinni też ponownie rozważyć wcześniejszy wiek dobrowolnego przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego będącymi kobietami, gdyż stwarza on zagrożenie utrwalania i pogłębiania nierówności oraz stereotypów dotyczących kobiet sędziów w porównaniu z mężczyznami.**

6.2. Dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku

118. Nowy wiek przejścia w stan spoczynku jest obowiązkowy, chyba że dany sędzia złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska, a Krajowa Rada Sądownictwa wyrazi na to zgodę po konsultacji z Ministrem Sprawiedliwości (art. 31 ust. 3 Projektu Ustawy). Zgoda Rady nie wydaje się być udzielana automatycznie, a w Projekcie Ustawy nie określono kryteriów, którymi będzie się ona kierować przy podejmowaniu decyzji.
119. Jak wspomniano w pkt 82 powyżej, niezależność Krajowej Rady Sądownictwa stałaby się wątpliwa, zgodnie ze schematem rozważanym w projekcie zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, który pozostaje nieprzyjęty (zob. pkt 9 powyżej). W związku z tym możliwość dalszego zajmowania stanowiska i nadzieja na uzyskanie zgody może wpływać na postawę sędziego wobec przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej wchodzących w skład Rady w sposób, który może zagrażać jego niezależności, a nawet uczciwości³⁰⁰.
120. Dodatkowo uznaniowe przedłużanie okresu pozostawania w stanie czynnym w przypadku sędziów w wieku przejścia w stan spoczynku jest powszechnie uznawane za niepożądane, a wyłączenie możliwości takiego przedłużenia/ ponownego powołania jest postrzegane jako zabezpieczenie przed upolitycznieniem sądownictwa³⁰¹. Na przykład w sądach międzynarodowych coraz częściej wyłącza się możliwość przedłużania mandatów sędziów, aby nie narażać na niebezpieczeństwo ich niezawisłości³⁰². Zgodnie

²⁹⁹ Zob. np. Committee on the Elimination of Discrimination against Women [Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet], *Concluding Observations on the 4th and 5th Periodic Reports of Moldova* [„Uwagi końcowe na temat IV i V sprawozdania okresowego Moldawii”] z dnia 29 listopada 2013 r., pkt 27 i 28 d), <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MDA/CO/4-5&Lang=En>. Zob. też np. UN Women [podmiot ONZ działający na rzecz równości płci], *Do Our Laws Promote Gender Equality? A Handbook for CEDAW-Based Legal Reviews* [„Czy nasze prawa sprzyjają równości płci? Podręcznik ocen prawnych opartych na CEDAW”], strony 9 i 64, <<http://cedaw-in-action.org/en/2013/04/22/do-our-laws-promote-gender-equality-a-handbook-for-cedaw-based-legal-reviews-2013/>>.

³⁰⁰ *Op. cit.*, przypis 93, pkt 30–31 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca kodeksu sądownictwa w Armenii”). Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia*, [„Opinia dotycząca projektu ustawy o władzy sądowniczej i odpowiednich zmian Konstytucji Łotwy”] nr CDL-AD(2002)026, pkt 57, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2002\)121-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2002)121-e)>.

³⁰¹ *Ibidem*, pkt 30–31 („Opinia Komisji Weneckiej z 2014 r. dotycząca kodeksu sądownictwa w Armenii”).

³⁰² W swoim opublikowanym w kwietniu 2005 r. w „American Journal of International Law” artykule zatytułowanym *Judicial Independence and Impartiality in International Criminal Tribunals* [„Niezawisłość i bezstronność sędziów w międzynarodowych trybunałach karnych”] Teodor Meron (były prezes Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii) wskazał niebezpieczeństwa nieodłącznie związane z powoływaniem na czas określony, gdzie perspektywa ponownego powołania i ponownego wyboru może skłaniać sędziów do uwzględniania nieistotnych czynników o charakterze pozasądowym, stwierdzając w związku z tym, że „najlepszą ochroną niezależności i bezstronności są niepodlegające przedłużeniu, długie kadencje”. W Statucie stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) zapisano, że sędziowie sprawują urząd przez okres dziewięciu lat i nie mogą zostać ponownie wybrani, chyba że za pierwszym razem zostali wybrani na okres trzech lat (art. 36 Statutu MTK). Od chwili wejścia w życie Protokołu nr 14 do EKPC sędziowie ETPC są wybierani na jedną dziewięcioletnią kadencję, a ich mandat nie może zostać przedłużony, co ma na celu zwiększenie ich niezależności i bezstronności (zob. Explanatory Report to Protocol No. 14 to the ECHR, amending the control system of the Convention Strasbourg [„Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14 do EKPC: zmiana systemu kontroli konwencji strasburskiej”] z

z pkt 3.3 Europejskiej Karty Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów powołania sędziowskie na czas określony są dopuszczalne pod warunkiem, że decyzja o tym, czy przedłużyć mandat sędziego, jest podejmowana przez „organ niezależny od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerzą reprezentację sędziów”; decyzja ta może też zostać podjęta na wniosek lub rekomendację takiego organu. Jednak zgodnie ze schematem rozważanym w projekcie zmian ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (który pozostaje nieprzyjęty) sędziowie nie będą już dłużej mieli decydującej roli w podejmowaniu decyzji przez Radę³⁰³. Zatem procedura przedłużania okresu zajmowania stanowiska przez sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku, nie gwarantuje w wystarczającym stopniu ich niezależności.

121. Wreszcie, nowy mechanizm przedłużenia okresu zajmowania stanowiska może skutkować w przypadku poszczególnych sędziów niewłaściwym wpływem, naciskami i zagrożeniem bądź obawą przed zagrożeniem bezpośredniej lub pośredniej ingerencji ze strony organów biorących udział w procesie przedłużenia, na przykład Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości lub członków Krajowej Rady Sądownictwa, co może naruszać indywidualną niezawisłość sędziego³⁰⁴. Może on również potencjalnie skutkować rzeczywistym lub postrzeganym konfliktem interesów w przypadku sędziego orzekającego w dowolnym postępowaniu sądowym, w którym uczestniczą organy odgrywające rolę w podejmowaniu decyzji o przedłużeniu, zwłaszcza z uwagi na fakt, że Minister Sprawiedliwości jest w Polsce również Prokuratorem Generalnym.
122. **W związku z tym należy utrzymać obecny obowiązkowy wiek przejścia w stan spoczynku wynoszący 70 lat zarówno dla sędziów mężczyzn, jak i kobiet. Przepisy umożliwiające przedłużenie okresu zajmowania stanowiska powinny zostać usunięte ze względu na potencjalny bezpośredni lub pośredni wpływ bądź ingerencję ze strony organów biorących udział w procesie przedłużenia w stosunku do poszczególnych sędziów, co skutkowałoby naruszeniem niezależności sądów.**

6.3. Ograniczenia dotyczące innych zajęć lub zatrudnienia sędziów Sądu Najwyższego pozostających na stanowiskach oraz sędziów przeniesionych w stan spoczynku

123. W Projekcie Ustawy przekazano Ministrowi Sprawiedliwości funkcje należące uprzednio do kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w tym uprawnienia do udzielenia lub odmowy zgody sędziemu, który chce podjąć inne zatrudnienie lub działalność gospodarczą (art. 37 Projektu Ustawy). Uprawnienie to posiada on także w przypadku sędziów w stanie spoczynku (art. 37 ust. 10 Projektu Ustawy).

dnia 13 maja 2004 r., <<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/194>>, pkt 50, gdzie stwierdza się: „kadencje sędziów zostały zmienione i przedłużone do dziewięciu lat. Sędziowie nie mogą jednak zostać wybrani ponownie. Zmiany te mają na celu zwiększenie ich niezależności i bezstronności, w szczególności w związku ze stosownym życzeniem wyrażonym przez Zgromadzenie Parlamentarne w Rekomendacji 1649 (2004)”.

³⁰³ *Op. cit.*, przypis 4, podsekcja 4 („Opinia końcowa OBWE/ODIHR z 2017 r. dotycząca Krajowej Rady Sądownictwa (Rzeczpospolita Polska)”).

³⁰⁴ *Op. cit.*, przypis 19, pkt 22 („Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Rady Europy z 2010 r. dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”).

124. W krajach regionu OBWE powszechnie zakazuje się sędziom sprawującym urząd podejmowania jakiegokolwiek działalności zawodowej lub zarobkowej, chociaż w pewnych przypadkach robi się wyjątek dla działalności dydaktycznej i badawczej.
125. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów stwierdza się, że sędziowie „swobodnie wykonują działalność niezwiązaną z pełnieniem urzędu na stanowisku sędziowskim, w tym stanowiącą realizację ich praw obywatelskich” (pkt 4.2). W Karcie stwierdza się dodatkowo, że ta swoboda może zostać ograniczona tylko w takim zakresie, w jakim taka działalność zewnętrzna pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do sędziego, do jego niezawisłości czy bezstronności lub gdy może mieć negatywny wpływ na terminowe załatwianie powierzonych mu spraw (pkt 4.2)³⁰⁵. *Zgodnie z Kartą działalność zarobkowa powinna również wymagać uprzedniej zgody*³⁰⁶. W dokumencie *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Komentarz do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] sprecyzowano, że sędzia może przyjąć wynagrodzenie, jeżeli jest ono racjonalne i współmierne do wykonywanego zadania oraz pod warunkiem, że taka sytuacja nie prowadzi do konfliktów, a przedmiotowe czynności nie wymagają od sędziego poświęcania znacznej ilości czasu kosztem obowiązków sądowych; ponadto „źródło zapłaty nie może budzić wątpliwości co do niewłaściwego wpływu bądź też co do zdolności lub gotowości sędziego do bezstronnego orzekania w rozpatrywanych przez niego sprawach”³⁰⁷.
126. W art. 37 ust. 9 wskazano, że sędziowie mogą podejmować wszelkiego rodzaju działalność zarobkową poza stosunkiem pracy i stosunkiem służbowym pod warunkiem, że udzielił na nią zgody Minister Sprawiedliwości. Ponadto Minister może zezwolić na wymiar zajęć dydaktycznych większy od przewidzianego w Projekcie Ustawy. Bezpośredni „przełożeni” sędziego (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a w przypadku sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej – Prezes tej izby) są jedynie powiadamiani o tym fakcie (choć prawdopodobnie mogliby oni znacznie trafniej ocenić, czy dodatkowa absencja sędziego jest dopuszczalna z punktu widzenia obciążenia sądu sprawami).
127. Jeżeli chodzi o zagadnienia proceduralne, przyznanie takich uprawnień władzy wykonawczej, nie zaś Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego doprowadzi do rzeczywistego lub postrzeganego wpływu władzy wykonawczej na sądowniczą, a tym samym naruszy niezależność sądów. W odniesieniu do wykładów i innych wystąpień publicznych w Projekcie Ustawy nie zawarto żadnych zabezpieczeń, które zapobiegałyby nadużyciu takich uprawnień, np. zakazaniu sędziom wypowiedzi w obronie niezależności sądów. Pod tym względem ETPC uznał, że – zwłaszcza ze względu na rosnące znaczenie przywiązywane do podziału władz oraz znaczenie ochrony niezależności sądownictwa – wszelkie ingerencje w wolność słowa sędziów wymagają ścisłej kontroli³⁰⁸. ***Dlatego też na to, czy sędzia może podjąć dodatkowe zajęcia, wpływ powinien mieć Prezes Sądu Najwyższego bądź niezależny urząd lub instytucja.***

³⁰⁵ *Op. cit.*, przypis 29, pkt 4.2 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”).

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ *Op. cit.*, przypis 37, pkt 182 („Komentarz UNODC z 2007 r. do zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”).

³⁰⁸ ECHR [ETPC], *Harabin v. Slovakia* [„Harabin przeciwko Słowacji”] (skarga nr 62584/00, wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r.), <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-24031>>. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Report on the Freedom of Expression of Judges* [„Sprawozdanie dotyczące wolności słowa sędziów”] nr CDL-AD(2015)018 z dnia 23 czerwca 2015 r., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)018-e)>.

128. Ponadto powyższe przepisy na stałe ograniczają możliwość podejmowania pewnych rodzajów działalności przez sędziów w stanie spoczynku. Ograniczenia takie mogą być nadmierne i mogą zostać uznane za naruszenie prawa sędziego w stanie spoczynku do życia prywatnego przysługującego na mocy art. 8 EKPC. W sprawie *Niemitz przeciwko Niemcom* ETPC wyraźnie stwierdził, że pojęcie „życia prywatnego” powinno obejmować działalność zawodową lub gospodarczą³⁰⁹. Jeżeli chodzi konkretnie o ograniczenia w prowadzeniu działalności prawniczej, Komisja Wenecka uznała ogólny zakaz za niepotrzebne i nadmierne ograniczenie; wszelkie ograniczenia, takie jak tymczasowe ograniczenie możliwości występowania przez byłego sędziego w roli adwokata przed sądem, w którym wcześniej zasiadał, powinny mieć wąski zakres i być proporcjonalne³¹⁰. W oparciu o powyższe należy wskazać, że **ograniczenia dotyczące zajęć lub zatrudnienia sędziów w stanie spoczynku są niejasne i restrykcyjne, a ich zakres należy wyraźnie ograniczyć.**

7. Projektowane zmiany ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 85 Projektu Ustawy)

129. Nowy art. 85 Projektu Ustawy, który wprowadzono w wyniku debaty parlamentarnej w Sejmie, zawiera dalsze zmiany ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (z późniejszymi poprawkami, jeżeli niedawno zainicjowana reforma weszłaby w życie, zob. pkt. 9 powyżej). Zgodnie z tym przepisem przy wyborze sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa wymagana będzie większość 3/5 głosów w Sejmie w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

130. Zmiana progu głosowania w takich przypadkach nie ma wpływu na główne ustalenia i zalecenia zawarte w *Opinii końcowej OBWE/ODIHR z 2017 r.* To właśnie fakt, że zdecydowaną większość członków Krajowej Rady Sądownictwa (21 spośród 25 członków) wybiera parlament, budzi wątpliwości co do rzeczywistej i postrzeganej niezależności Rady³¹¹, gdyż przy wyborze tych członków mogą przeważać względy polityczne (nie wspominając już o tym, że w Radzie mają zasiadać też członkowie parlamentu i rady wykonawczej)³¹². Nie zmienia tego fakt, że obecnie kandydatury sędziów mogą zgłaszać Marszałkowi Sejmu stowarzyszenia sędziów i prokuratorów,

³⁰⁹ ECHR [ETPC], *Niemitz v. Germany* [„Niemitz przeciwko Niemcom”] (skarga nr 13710/88, wyrok z 16 grudnia 1992 r.), pkt 29, <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57887>>.

³¹⁰ Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan* [„Opinia dotycząca projektu kodeksu etyki sędziowskiej Republiki Tadżykistanu”] nr CDL-AD(2013)035 z 10 grudnia 2013 r., pkt 67, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)035-e#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)035-e#)>.

³¹¹ ETPC wyraźnie stwierdził, że przypadki, w których znaczną większość członków rady powołują organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, stanowią strukturalne uchybienie zasadzie niezależności (zob. *op. cit.*, przypis 18, pkt 112 i 117, w szczególności pkt 112 „Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie”, wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r.). Zob. też pkt 99 „Sprawozdania GRECO z 2015 r. z czwartej rundy oceny dotyczące przestrzegania zasad zapobiegania korupcji w odniesieniu do posłów, sędziów i prokuratorów w Serbii”; w tym przypadku większość członków rady sądownictwa jest wybierana przez parlament, a GRECO wyraźnie zaleciła zmianę składu Wysokiej Rady Sądownictwa, w szczególności przez wyłączenie Zgromadzenia Narodowego z procedury wyboru jej członków, zapewnienie, aby co najmniej połowę jej członków stanowili sędziowie wybierani przez innych sędziów, a także zniesienie członkostwa z urzędu przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zob. też Venice Commission [Komisja Wenecka], *Opinion on the Constitution of Serbia* [„Opinia dotycząca konstytucji Serbii”] przyjęta przez Komisję podczas 70. posiedzenia plenarnego w Wenecji w dniach 17–18 marca 2007 r., pkt 70, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e)>; oraz Venice Commission [Komisja Wenecka], pkt 36–37, *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments regarding the Judiciary of Ukraine* [„Wstępna opinia w sprawie proponowanych zmian konstytucji dotyczących wymiaru sprawiedliwości Ukrainy”], nr CDL-PI(2015)016-e z dnia 24 lipca 2015 r., pkt 36–37, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e)>.

³¹² *Op. cit.*, przypis 20, pkt 23 i 32 („Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich nr 10 z 2007 r. dotycząca Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwa”); *op. cit.*, przypis 60, pkt 93 („Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ z 2014 r. dotyczące odpowiedzialności sędziów”); oraz *op. cit.*, przypis 21, pkt 32 („Sprawozdanie Komisji Weneckiej z 2007 r. dotyczące powołań sędziów”).

grupa 25 sędziów lub prokuratorów, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych lub Krajowa Rada Notarialna.

131. **OBWE/ODIHR pragnie powtórzyć, że ustalenia i zalecenia zawarte w Opinii końcowej OBWE/ODIHR z 2017 r. pozostają w pełni aktualne, a ponadto zaleca ponowne rozważenie całości projektowanych zmian do ustawy z 2011 r. o Krajowej Rady Sądownictwa przyjętych w lipcu 2017 r.**
132. W art. 85 Projektu Ustawy przewiduje się również, że w sprawach indywidualnych nie przysługuje odwołanie od uchwał Rady w sprawie powołania sędziego Sądu Najwyższego. Przepis ten jest sprzeczny z wspomnianą wyżej zasadą, zgodnie z którą decyzje dotyczące powołań sędziów powinny podlegać kontroli sądowej (zob. pkt 79 powyżej).

8. Dodatkowe zastrzeżenia związane z procesem opracowywania i przyjmowania Projektu Ustawy

133. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby ustawodawstwo było „przyjmowane w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” (Dokument Kopenhaski z 1990 r., pkt 5.8)³¹³. Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[u]stawodawstwo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” (Dokument Moskiewski z 1991 r., pkt 18.1)³¹⁴.
134. Konsultacje dotyczące projektowanego ustawodawstwa i polityki, aby miały one efektywny charakter, powinny być powszechne i zapewniać stosownym zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji dotyczących projektowanego ustawodawstwa; państwo powinno również zapewnić odpowiedni i terminowo działający mechanizm informacji zwrotnej, za pośrednictwem którego organy administracji publicznej powinny potwierdzać otrzymanie sugestii oraz reagować na nie³¹⁵. Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez organy międzynarodowe i regionalne oraz dobrymi praktykami przyjętymi w obszarze OBWE konsultacje społeczne trwają na ogół od co najmniej 15 dni do dwóch bądź trzech miesięcy, chociaż okres ten powinien ulegać wydłużeniu w miarę potrzeb, biorąc pod uwagę między innymi charakter, złożoność i objętość proponowanego projektu ustawy, a także towarzyszących mu danych/informacji³¹⁶. *Aby zapewnić skuteczne uczestnictwo, mechanizmy konsultacji muszą umożliwiać zgłaszanie sugestii na wczesnym etapie oraz w trakcie całego procesu*³¹⁷, czyli nie tylko wtedy, gdy projekt jest opracowywany przez odpowiednie ministerstwa, ale także wtedy, gdy jest on

³¹³ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

³¹⁴ Dokument jest dostępny pod adresem <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

³¹⁵ Zob. np. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* [„Zalecenia dotyczące zwiększenia udziału stowarzyszeń w procesach podejmowania decyzji publicznych”] (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez OBWE/ODIHR przy okazji Uzupełniającego Spotkania ds. Ludzkiego Wymiaru Dotyczącego Wolności Pokojowego Gromadzenia się i Zrzeszania się z 2015 r.), Wiedeń 15–16 kwietnia 2015 r., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

³¹⁶ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Opinion on the Draft Law of Ukraine „On Public Consultations”* [„Opinia dotycząca projektu ukraińskiej ustawy o konsultacjach społecznych”] z 1 września 2016 r., pkt 40–41, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

³¹⁷ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders* [„Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka”] (2014), sekcja II, podsekcja G dotycząca prawa do udziału w sprawach publicznych, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

omawiany w parlamencie (np. przez organizację wysłuchań publicznych). Konsultacje społeczne stanowią narzędzie otwartych i demokratycznych rządów; prowadzą one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych oraz pomagają zapewnić określenie potencjalnie kontrowersyjnych kwestii przed przyjęciem przepisów prawa³¹⁸. Prowadzone w ten sposób dyskusje – umożliwiające otwartą i pluralistyczną debatę – podniosą świadomość różnych czynników związanych z danym zagadnieniem wśród wszystkich zainteresowanych stron, jak też zwiększą zaufanie do przyjętego ustawodawstwa. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także wdrożenie przyjętych już przepisów.

135. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”³¹⁹. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby z sędziami konsultowano się w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczącej ich ustawy bądź każdej proponowanej zmiany zasad ich wynagradzania bądź przysługujących im świadczeń społecznych, w tym uposażenia w stanie spoczynku, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach³²⁰.
136. Jak wspomniano w pkt 38 powyżej, w art. 1 ust. 3 Ustawy z 2002 r. przewidziano istotną rolę doradczą dla Sądu Najwyższego: stwierdza się tam, że Sąd Najwyższy opiniuje projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inne ustawy w zakresie, w którym uzna to za celowe. Podczas opracowywania Projektu Ustawy Sąd Najwyższy wydał opinię³²¹ w oparciu o swoje obecne uprawnienia, które zostały mu odebrane w Projekcie Ustawy. W związku z tym Sąd Najwyższy nie będzie już pełnił tej roli doradczej, co jest sprzeczne z wspomnianymi powyżej zasadami otwartej i przejrzystej praktyki demokratycznej.
137. Ponadto Projekt Ustawy został przedłożony Sejmowi w dniu 12 lipca³²²; pomimo że jego celem jest reforma najwyższego sądu w kraju, nie został on przed tą datą poddany żadnym rzetelnym konsultacjom z organami władzy sądowniczej i sędziami ani też ze społeczeństwem czy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się to również sprzeczne z powyższymi zasadami.
138. Autorzy projektu sporządzili uzasadnienie do Projektu Ustawy, w którym wymieniono pewną liczbę przyczyn uzasadniających wprowadzenie planowanej reformy³²³, ale nie wspomniano o badaniach i ocenie skutków, na których są oparte są te ustalenia. W szczególności nie przedstawiono żadnych dowodów na to, że obecne problemy

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ *Op. cit.*, przypis 20, pkt 31 („Opinia nr 18 Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z 2015 r. dotycząca stanowiska sądownictwa i jego związku z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”).

³²⁰ *Op. cit.*, przypis 29, pkt 1.8 („Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r.”). Zob. też *op. cit.*, przypis 20, pkt 9 („Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z 2010 r.”), gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (np. ustroj sądów, procedury, inne przepisy)”; oraz European Network of Councils for the Judiciary [Europejska Sieć Rad Sądownictwa] (ENCJ), *2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate* [„Deklaracja z Wilna z 2011 r. dotycząca wyzwań i sposobności dla władzy sądowniczej w obecnym klimacie gospodarczym”], Zalecenie 5, <https://www.ency.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=119%3Aencjadoptsvilniusdeclaration&catid=22%3Anews&lang=fr>, gdzie stwierdza się: „[w]ładze sądownicze i sędziowie powinni być zaangażowani w niezbędne reformy”.

³²¹ Zob. *op. cit.*, przypis 39.

³²² Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=79AFE72D21974105C125815B006FF6EC>>.

³²³ Zob. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1727>>.

polskiego wymiaru sprawiedliwości wymagają reformy ustawodawczej na taką skalę i nie można im zaradzić na przykład przez lepsze stosowanie obowiązujących przepisów. W uzasadnieniu nie wskazuje się również, czy – i w jakim stopniu – korzyści ze środków wybranych przez autorów Projektu Ustawy przewyższają koszty, w tym negatywny wpływ zmian na niezależność sądownictwa. Ze względu na potencjalne skutki Projektu Ustawy dla niezależności władzy sądowniczej i praworządności niezbędne jest poprzedzenie przyjęcia takiego ustawodawstwa dogłębną oceną skutków regulacji, która powinna obejmować należytą analizę problemu z wykorzystaniem opartych na dowodach technik w celu określenia najbardziej efektywnego i skutecznego wariantu regulacyjnego (w tym także wariantu niewprowadzania regulacji)³²⁴.

139. Projekt Ustawy ma na celu zmianę licznych przepisów innych niedawno przyjętych lub zmienionych aktów prawnych. Budzi to wątpliwości, czy te zmiany prawne zostały poprzedzone odpowiednim procesem formułowania polityki i oceny skutków regulacji. Objętość aktów prawnych podlegających zmianie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, chaotyczna struktura tych aktów prawnych, ich poziom szczegółowości oraz częste zmiany mogą skutkować dezorientacją oraz sytuacją, w której obywatele, w tym także prawnicy, mogą mieć trudności ze zrozumieniem i stosowaniem odpowiedniego ustawodawstwa. Sposób wprowadzania zmian tych przepisów może mieć negatywne skutki nie tylko w odniesieniu do demokratycznej legitymizacji ustawodawstwa, ale także w odniesieniu do zaufania społecznego do instytucji publicznych ogólnie. W przyszłości korzystniejsze może być przyjęcie bardziej kompleksowego podejścia obejmującego od początku rzeczywistą dyskusję na temat polityki oraz ocenę oddziaływania, aby wszystkie niezbędne zmiany ustawodawstwa mogły być wprowadzane w ramach wspólnego procesu reform. Ponadto wdrożenie takiego procesu pomogłoby w określeniu potencjalnych wad i niespójności w tekstach prawnych, takich jak wskazane we wcześniejszych sekcjach niniejszej Opinii.
140. Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu nastąpiło w dniu 18 lipca, a drugie czytanie dzień później. Trzecie czytanie zorganizowano 20 lipca. W dniu 22 lipca 2017 r. Senat przyjął Projekt Ustawy bez poprawek, po czym został on przesłany do podpisu Prezydenta w dniu 24 lipca 2017 r., jednak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował się przekazać go Sejmowi do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zob. pkt 5 powyżej).
141. Ze względu na niezwykle krótki czas przyjęcia Projektu Ustawy, tj. około tygodnia od jego przedłożenia Sejmowi, a także dużą objętość aktu prawnego i jego złożony charakter, mało prawdopodobne jest, by posłowie mieli wystarczająco dużo czasu na dokonanie przeglądu i oceny projektowanego ustawodawstwa, a także na uwzględnienie opinii pracowników Sejmu i stosownej komisji bądź też rozważenie stanowisk organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych ekspertów. Co do zasady przed opracowaniem aktu prawnego należy określić odpowiedni harmonogram, także umożliwiający należytą weryfikację projektów ustaw oraz polityki ustawodawczej pod kątem zgodności z międzynarodowymi standardami na wszystkich etapach procesu legislacyjnego³²⁵.

³²⁴ Zob. np. OSCE/ODIHR [OBWE/ODIHR], *Report on the Assessment of the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia* [„Sprawozdanie z oceny procesu ustawodawczego w Republice Armenii”] (październik 2014 r.), pkt 47–48, <<http://www.legislationline.org/documents/id/19365>>.

³²⁵ *Ibidem*, pkt 12.

142. W świetle powyższego procesu opracowywania i przyjmowania Projektu Ustawy nie można uznać za zgodny ze wspomnianymi powyżej zasadami demokratycznego stanowienia prawa. Każdy rzeczywisty proces reformy na taką skalę **powinien być przejrzysty, pluralistyczny i szeroko zakrojony, obejmując skuteczne konsultacje, w tym z przedstawicielami Sądu Najwyższego, innymi sędziami, właściwymi organami, takimi jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, jak też pełną ocenę skutków, w tym zgodności ze stosownymi standardami międzynarodowymi, zgodnie z wymienionymi powyżej zasadami. Należy też przewidzieć odpowiednio długi czas na wdrożenie wszystkich etapów procesu legislacyjnego.** Wskazane byłoby, aby stosowne zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami w przyszłych działaniach na rzecz reformy prawa. OBWE/ODIHR pozostaje do dyspozycji polskich władz, aby służyć dalszą pomocą w związku z dowolnymi inicjatywami reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]

U S T A W A

z dnia 2017 r.

o Sądzie Najwyższym

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do:

- 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez:
 - a) zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,
 - b) kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych;
- 2) rozpatrywania spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym w ustawie;
- 3) rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawania protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności referendum;
- 4) opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości rzeczowej Sądu Najwyższego;
- 5) wykonywania innych czynności określonych w ustawach.

[...]

Art. 3. § 1. Sąd Najwyższy dzieli się na Izby:

- a) Cywilną;
- b) Karną;
- c) Pracy i Ubezpieczeń Społecznych;
- d) Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych;
- e) Dyscyplinarną.

Art. 4. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin Sądu Najwyższego, ustalając liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego, w tym liczbę stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, zasady wewnętrznego postępowania oraz szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego i prawidłowego rozpatrywania spraw oraz specyfikę postępowań prowadzonych przed Sądem Najwyższym, w tym specyfikę postępowań dyscyplinarnych, a także potrzebę zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych.

[...]

Art. 6. [...]

2. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej przedstawia właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie może służyć zapewnieniu sprawnego rozpoznawania spraw należących do właściwości tej izby lub ograniczeniu liczby przewinień dyscyplinarnych.

Art. 7. § 1. Projekt dochodów i wydatków Sądu Najwyższego, w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium Sądu Najwyższego, minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa.

§ 2. Kolegium Sądu Najwyższego włącza projekt dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej, w brzmieniu uchwalonym przez Zgromadzenie Sędziów Izby Dyscyplinarnej, do projektu dochodów i wydatków Sądu Najwyższego.

§ 3. Kwota wydatków ustalona w projekcie dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej nie może przekraczać 15% średniej kwoty wydatków

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

Sądu Najwyższego określonej w ustawach budżetowych obowiązujących w trzech latach poprzedzających rok budżetowy.

§ 4. W zakresie wykonywania budżetu Sądu Najwyższego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

§ 5. W zakresie wykonywania budżetu Sądu Najwyższego związanego z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych przysługują Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej.

Art. 8. § 1. Z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, przepisów o ochronie danych osobowych, a także przepisów innych ustaw, Sąd Najwyższy niezwłocznie publikuje wydane przez siebie orzeczenie, a po sporządzeniu jego uzasadnienia również uzasadnienie orzeczenia, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 11. § 1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród pięciu kandydatów wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego i może zostać ponownie powołany tylko raz. Osoba powołana na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego może zajmować to stanowisko tylko do czasu przejścia w stan spoczynku, przeniesienia w stan spoczynku albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego.

§ 2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym, nie później niż na 6 tygodni przed upływem kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego albo w terminie 14 dni od dnia przejścia w stan spoczynku, przeniesienia w stan spoczynku, wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego zajmującego stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub zrzeczenia się stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 12. § 1. Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego dokonującemu wyboru, o którym mowa w art. 11 § 2, przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a w przypadku gdy nie jest to możliwe lub gdy zgłoszono jego kandydaturę – najstarszy służbą Prezes Sądu Najwyższego. Jeżeli na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

zgłoszono również kandydaturę najstarszego sędzią Prezesa Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego przewodniczy najstarszy sędzią Sądzie Najwyższego, którego kandydatura nie została zgłoszona.

§ 2. Do podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego uchwały w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów z każdej izby Sądu Najwyższego. Jeżeli uchwały nie podjęto ze względu na brak wymaganego kworum, do podjęcia uchwały na kolejnym posiedzeniu wymagana jest obecność co najmniej 3/5 liczby sędziów Sądu Najwyższego.

§ 3. Każdy sędzią uczestniczący w głosowaniu może oddać tylko jeden głos. Głosowanie jest tajne.

§ 4. Kandydatami na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybranymi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego są kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uzyskało równą liczbę głosów, w wyniku czego nie jest możliwe wyłonienie pięciu kandydatów, przeprowadza się ponowne głosowanie z udziałem tylko tych kandydatów. Przepis § 3 stosuje się.

§ 5. Niezwłocznie po wybraniu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej protokół posiedzenia wskazujący wybranych kandydatów oraz liczbę głosów oddanych na każdego z nich.

Art. 13. § 1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego kieruje pracami Sądu Najwyższego

i reprezentuje Sąd Najwyższy na zewnątrz, w szczególności:

- 1) powołuje i odwołuje, na wniosek Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą izby, przewodniczących wydziałów w tej izbie;
- 2) reprezentuje Sąd Najwyższy przed Trybunałem Konstytucyjnym lub w pracach komisji sejmowych i senackich albo wyznacza inną osobę reprezentującą Sąd Najwyższy;
- 3) opiniuje i przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego, wybranych przez zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego;
- 4) opiniuje wnioski o dalsze pełnienie urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego przez osoby, które ukończyły 65 lat;
- 5) przedstawia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego projekt informacji, o której mowa w art. 5 § 1 zdanie pierwsze;
- 6) określa, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego, w drodze zarządzenia, regulamin pracy Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, organizację i zakres działania sekretariatów sądowych oraz innych jednostek administracyjnych w Sądzie Najwyższym, regulamin Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, a także

regulamin pracy i wynagradzania pracowników Sądu Najwyższego niebędących sędziami;

- 7) wykonuje określone w ustawie czynności związane z wyborem ławników Sądu Najwyższego;
- 8) wykonuje inne czynności określone w ustawie, regulaminie i innych aktach normatywnych.

Art. 14. § 1. Prezes Sądu Najwyższego kieruje pracą właściwej izby.

§ 2. Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, na trzyletnią kadencję spośród trzech kandydatów przedstawionych przez zgromadzenie sędziów danej izby i może zostać ponownie powołany tylko dwukrotnie. Osoba powołana na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego może zajmować to stanowisko tylko do czasu wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego.

§ 3. Powołanie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej nie wymaga zasięgnięcia opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 4. Do kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego oraz wyboru kandydatów przez zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego przepisy art. 11 § 2 i art. 12 stosuje się odpowiednio.

[...]

Art. 16. § 1. Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy:

- 1) dokonywanie wyboru pięciu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) rozpatrywanie i przyjmowanie projektu informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o działalności Sądu Najwyższego oraz o stwierdzonych w związku z nią istotnych problemach, w tym wynikających z orzecznictwa;
- 3) opiniowanie kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego;
- 4) rozpatrywanie innych spraw z inicjatywy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Najwyższego, Kolegium Sądu Najwyższego lub co najmniej pięciu sędziów Sądu Najwyższego;
- 5) podejmowanie uchwał w innych ważnych sprawach dotyczących Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 18. § 1. Do kompetencji zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego należy:

- 1) dokonywanie wyboru trzech kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego daną izbą;

[...]

Art. 19. § 1. W zakresie właściwości Izby Dyscyplinarnej, jej wewnętrznej organizacji oraz zasad wewnętrznego postępowania oraz innych uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określonych w ustawie, uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określone w art. 13 § 1 pkt 1, art. 30 § 1, art. 35 § 5, art. 39 § 1 i 3, art. 43 § 4 i 5, art. 50 § 6 i 13 ustawy wykonuje odpowiednio Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej.

§ 2. Uprawnienia określone w art. 13 § 1 pkt 2, 4 i 7, art. 34 § 2 i art. 54 § 3 zdanie drugie, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykonuje w porozumieniu z Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej.

[...]

Rozdział 3

Właściwość izb Sądu Najwyższego

Art. 22. Do właściwości Izby Cywilnej należą sprawy z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, a także sprawy dotyczące rejestracji przedsiębiorców i rejestracji zastawów.

Art. 23. Do właściwości Izby Karnej należą sprawy rozpoznawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, z późn. zm), ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2016 r. poz. 2137, z późn. zm.¹⁾, ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, z późn. zm.²⁾, oraz inne sprawy, do których stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, a także sprawy podlegające orzecznictwu sądów wojskowych.

Art. 24. Do właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych należą sprawy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, sprawy o roszczenia twórców wynalazków, wzorów użytkowych i przemysłowych oraz topografii układów scalonych o wynagrodzenie, sprawy rejestrowe, z wyłączeniem rejestracji przedsiębiorców i rejestracji zastawów, a także sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku.

Art. 25. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, inne sprawy z zakresu prawa publicznego, w tym sprawy z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi.

Art. 26. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą:

- 1) sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego;
- 2) sprawy dyscyplinarne, w których na podstawie przepisów odrębnych ustaw właściwy jest Sąd Najwyższy;
- 3) skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed Sądem Najwyższym.

Art. 27. § 1. W przypadku, gdy Prezes Sądu Najwyższego uzna, że sprawa nie należy do właściwości izby, której pracą kieruje, przekazuje sprawę do właściwej izby.

§ 2. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą izby, do której sprawa została przekazana, uznając, że izba ta nie jest właściwa do jej rozpoznania, zwraca się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o wskazanie właściwej izby. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może odmówić przekazania sprawy do innej izby.

Rozdział 4

Nawiązanie, zmiana i wygaśnięcie stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego

[...]

Art. 29. § 1. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołana osoba, która:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych;
- 2) [...]

3) ukończyła 40 lat;

[...]

9) nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi

Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575 i ...).

[...]

Art. 30. § 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego.

§ 2. Każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zgłosić Krajowej Radzie Sądownictwa swoją kandydaturę w ciągu miesiąca od dnia obwieszczenia, o którym mowa w § 1.

§ 3. Kandydaturę zgłasza się przez złożenie karty zgłoszenia kandydata na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego we wskazanej w obwieszczeniu izbie oraz dołącza się do niej – z wyjątkiem gdy kandydatem jest sędzia lub prokurator – informację z Krajowego Rejestru Karnego dotyczącą osoby kandydata oraz zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego.

§ 4. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, wzór karty zgłoszenia kandydata na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, mając na uwadze konieczność zapewnienia przejrzystości oraz sprawności postępowania w sprawie wyboru kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

Art. 31. Osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz małżonkowie nie mogą być jednocześnie sędziami Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 35. § 1. Stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego wygasa w razie:

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 1) śmierci;
- 2) zrzeczenia się pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego ;
- 3) prawomocnego wyroku skazującego sędziego za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego;
- 4) prawomocnego orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego;
- 5) prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu;
- 6) utraty obywatelstwa polskiego;
- 7) nabycia obywatelstwa obcego państwa, chyba że sędzia zrzekł się tego obywatelstwa w terminie 30 dni od dnia jego nabycia;
- 8) stwierdzenia, że sędzia pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

§ 2. O zaistnieniu okoliczności, o których mowa w § 1 pkt 2-7, sędzia Sądu Najwyższego, którego dotyczy dana okoliczność, niezwłocznie informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Jeżeli dana okoliczność dotyczy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 3. Datę wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego stwierdza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż w terminie trzech miesięcy od:

- 1) zaistnienia okoliczności, o której mowa w § 1 pkt 1;
- 2) uzyskania informacji o zaistnieniu okoliczności, o której mowa w § 1 pkt 2-8.

§ 4. O zaistnieniu okoliczności, o której mowa w § 2:

- 1) zdanie pierwsze – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zawiadamia Krajową Radę Sądownictwa i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 2) zdanie drugie – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zawiadamia Krajową Radę Sądownictwa.

§ 5. Przepis § 1 pkt 8 stosuje się do osób urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 r.

§ 6. W celu ustalenia, czy zachodzi okoliczność wskazana w § 1 pkt 8, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwraca się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przedstawienie informacji Dyrektora Biura Lustracyjnego Instytutu w tym zakresie. O przedstawienie informacji w odniesieniu do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zwraca się Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 7. W przypadku przedstawienia informacji potwierdzającej okoliczność, o której mowa w § 1 pkt 8, Dyrektor Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wskazuje, że wymieniona okoliczność wynika:

- 1) z oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1721, 1948, 2260 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1530 i 1600);
- 2) prawomocnego orzeczenia sądu okręgowego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów, stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 21a ust. 2 tej ustawy.

§ 8. W przypadku, gdy Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu lub Dyrektor Biura Lustracyjnego tego Instytutu poweźmie informację, o której mowa w § 1 pkt 8, przekazuje ją niezwłocznie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego i Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej. Przepisy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów, stosuje się odpowiednio.

§ 9. Sędzia Sądu Najwyższego, który zrzekł się pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego Sądu Najwyższego lub statusu sędziego w stanie spoczynku ma prawo uzyskać wpis na listę adwokatów lub radców prawnych albo zostać powołany na stanowisko notariusza bez konieczności spełnienia wymagań określonych w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1139) ustawie z dnia 6

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233, 1579 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1139) oraz ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796, 1948, 2175 i 2261) w stosunku do innych sędziów.

Art. 36. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, może zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

§ 2. Oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w § 1, składa się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który wraz ze swoją opinią niezwłocznie przedkłada je Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego swoje oświadczenie i zaświadczenie wraz z opinią Kolegium Sądu Najwyższego składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 3. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

§ 4. Zgoda, o której mowa w ust. 1, jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 5. Sędzia Sądu Najwyższego w przypadku kobiety może przejść w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia, składając za pośrednictwem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oświadczenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

[...]

Art 38. Datę przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku albo przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku stwierdza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

[...]

Rozdział 5

Obowiązki i prawa sędziego Sądu Najwyższego

[...]

Art. 43. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego nie może pozostawać w innym stosunku służbowym lub stosunku pracy, z wyjątkiem:

- 1) zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w polskiej szkole wyższej w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1842, z późn. zm.),
 - 2) prowadzenia zajęć w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz w ramach szkolenia organizowanego przez samorządy zawodowe, o których mowa w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1277, 1343 i 1452)
- w łącznym wymiarze nieprzekraczającym 210 godzin dydaktycznych.

§ 2. Sędziemu nie wolno podejmować zajęcia ani sposobu zarobkowania, innego niż określone w § 1, które utrudniałoby pełnienie obowiązków sędziego, mogłoby osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego. Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego nie wolno podejmować zajęcia ani sposobu zarobkowania, innego niż określone w § 1.

§ 3. Sędzia nie może:

- 1) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego;
- 2) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni;

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 3) być członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą;
- 4) posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego;
- 5) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

§ 4. O zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w § 1, a także innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, sędzia Sądu Najwyższego zawiadamia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 5. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może wyrazić sprzeciw wobec podjęcia przez sędziego innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, jeżeli uzna, że jego wykonywanie będzie utrudniało pełnienie obowiązków sędziego Sądu Najwyższego, osłabiało zaufanie do jego bezstronności lub przynosiło ujmę godności urzędu sędziego.

§ 6. Przepisy § 2–5 stosuje się odpowiednio do sędziów Sądu Najwyższego w stanie spoczynku.

§ 7. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego niezwłocznie publikuje na stronie internetowej Sądu Najwyższego informacje o podjęciu przez sędziego Sądu Najwyższego dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w § 1, a także innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, ze wskazaniem podmiotu, w którym podjął zatrudnienie lub inne zajęcie lub zarobkowanie, oraz rodzaju i wymiaru czasu wykonywanego zatrudnienia, zajęcia lub zarobkowania.

Art. 44. § 1. Oświadczenie o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

- 1) sędziowie Sądu Najwyższego składają Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego;
- 2) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. Analizy danych zawartych w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym przez sędziego Sądu Najwyższego dokonuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. O stwierdzonych nieprawidłowościach Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

[...]

Art. 46. Sędzia niezwłocznie zawiadamia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej o toczącej się sprawie sądowej, w której występuje w charakterze strony lub uczestnika postępowania.

[...]

Art. 50. § 1. Sędziemu Sądu Najwyższego przysługuje corocznie urlop dodatkowy w wymiarze 12 dni roboczych.

§ 2. Sędziemu może być na jego wniosek udzielony płatny urlop dla poratowania zdrowia.

§ 3. Urlop dla poratowania zdrowia nie może przekraczać sześciu miesięcy.

§ 4. W okresie nieobecności z powodu choroby sędzia otrzymuje miesięcznie 80% wynagrodzenia, nie dłużej jednak niż przez okres roku. Do okresu tego wlicza się okresy poprzedniej przerwy w pełnieniu służby z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, jeżeli okres czynnej służby nie przekroczył 30 dni. Po upływie roku nieobecności z powodu choroby sędzia otrzymuje miesięcznie 50% wynagrodzenia.

§ 5. Jeżeli nieobecność sędziego nastąpiła z powodu:

- 1) wypadku przy pracy albo w drodze do pracy lub z pracy,
- 2) choroby przypadającej w okresie ciąży,
- 3) choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności sędziego,
- 4) choroby spowodowanej przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego czynu zabronionego, w związku z wykonywaniem czynności sędziego, stwierdzonego orzeczeniem wydanym przez uprawniony organ,
- 5) poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów

– sędzia zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia, nie dłużej jednak niż przez okres roku; przepis § 4 zdanie drugie i trzecie stosuje się.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

§ 6. W razie ujawnienia u sędziego choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności sędziego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego kieruje sędziogo, z urzędu lub na wniosek sędziego, do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Od orzeczenia lekarza orzecznika sędziemu przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

§ 7. Za chorobę powstałą w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności sędziego uznaje się chorobę spowodowaną działaniem czynników szkodliwych występujących w miejscu wykonywania czynności sędziego.

§ 8. Koszty badania i wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika oraz komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pokrywa Skarb Państwa ze środków pozostających w dyspozycji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 9. W razie niemożności wykonywania obowiązków służbowych z innych przyczyn, uprawniających do uzyskania świadczeń określonych w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, sędziemu przysługuje wynagrodzenie w wysokości świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, przez okres przewidziany w tych przepisach.

§ 10. Okres nieobecności z powodu choroby oraz niemożności wykonywania obowiązków służbowych, o której mowa w § 9, stwierdza zaświadczenie lekarskie wystawione zgodnie z art. 55 ust. 1 i art. 55a ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 1368) albo wydruk zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. 55a ust. 6 tej ustawy, z tym że w przypadku:

- 1) poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz niezdolności do pracy wskutek poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów – zaświadczenie wystawione przez lekarza na zwykłym druku, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa;
- 2) o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa – decyzja wydana przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 3) urlopu macierzyńskiego – zaświadczenie lekarskie wystawione na zwykłym druku, określające przewidywaną datę porodu – za okres przed porodem, odpis skrócony aktu urodzenia dziecka lub jego kopia – za okres po porodzie;
- 4) konieczności osobistego sprawowania przez sędziego opieki nad dzieckiem własnym lub małżonka sędziego, dzieckiem przysposobionym, dzieckiem przyjętym na wychowanie i utrzymanie, do ukończenia przez nie 8. roku życia, w przypadku:
 - a) nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, a także w przypadku choroby niani, z którą rodzice mają zawartą umowę uaktywniającą, o której mowa w art. 50 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157 oraz z 2017 r. poz. 60 i 1428), lub dziennego opiekuna, sprawujących opiekę nad dzieckiem,
 - b) porodu lub choroby małżonka sędziego lub rodzica dziecka sędziego, stale opiekujących się dzieckiem, jeżeli poród lub choroba uniemożliwia temu małżonkowi lub rodzicowi sprawowanie opieki nad dzieckiem,
 - c) pobytu małżonka sędziego lub rodzica dziecka sędziego, stale opiekujących się dzieckiem, w szpitalu lub innym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne

– oświadczenie sędziego.

§ 11. Doręczenie zaświadczenia lekarskiego odbywa się przy wykorzystaniu profilu informacyjnego, o którym mowa w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, na zasadach określonych w tej ustawie. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykorzystuje lub tworzy profil informacyjny płatnika składek, o którym mowa w art. 58 ust. 1 tej ustawy.

§ 12. Wydruk zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. 55a ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 55a ust. 7 tej

ustawy, zaświadczenie wystawione przez lekarza na zwykłym druku w przypadkach, o których mowa w § 10 pkt 1 i 3, decyzję, odpis skrócony aktu urodzenia dziecka lub jego kopię, sędzia jest obowiązany dostarczyć Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

§ 13. Sędzia jest obowiązany złożyć Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego oświadczenie o wystąpieniu okoliczności, o których mowa w § 10 pkt 4, w terminie 7 dni od dnia ich zaistnienia.

§ 14. W przypadku niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w § 12 i 13, nieobecność uznaje się za nieusprawiedliwioną, chyba że niedostarczenie zaświadczenia, decyzji, odpisu skróconego aktu urodzenia dziecka lub jego kopii lub niezłożenie oświadczenia nastąpiło z przyczyn niezależnych od sędziego.

§ 15. Za inną usprawiedliwioną nieobecność sędziemu przysługuje wynagrodzenie.

§ 16. W przypadkach, w których pracownikom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu przysługują zasiłki niezależnie od prawa do wynagrodzenia, sędziemu przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości zasiłku z ubezpieczenia społecznego.

§ 17. Sędziemu może zostać udzielony urlop rehabilitacyjny na zasadach określonych w art. 94d–94g ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

[...]

Art. 54. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego nie może być pozbawiony wolności ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie sędziego jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wolno podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki.

§ 2. Jeżeli wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie dotyczy sędziego ujętego na gorącym uczynku zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, występku, o którym mowa w art. 177 § 1 Kodeksu karnego w związku z art. 178 § 1 Kodeksu karnego, a także w art. 178a § 1 lub § 4 Kodeksu karnego, i pozostającego nadal zatrzymanym, sąd dyscyplinarny podejmuje uchwałę w przedmiocie wniosku niezwłocznie, nie później niż przed upływem 24 godzin od jego wpływu do sądu dyscyplinarnego. Uchwała zezwalająca na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziego jest natychmiast wykonalna.

§ 3. O zatrzymaniu sędziego niezwłocznie powiadamia się Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

§ 4. W terminie siedmiu dni od doręczenia uchwały odmawiającej zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej przysługuje organowi lub osobie, która wniosła o zezwolenie, oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu zażalenie do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. W tym samym terminie zainteresowanemu sędziemu przysługuje zażalenie na uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej.

[...]

Art. 57. Osoba pozostająca z sędzią Sądu Najwyższego w relacji, która uprawniałaby tę osobę do odmowy składania zeznań na podstawie art. 261 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.⁷) nie może zostać zatrudniona w Sądzie Najwyższym.

Rozdział 6

Ławnicy Sądu Najwyższego

Art. 58. § 1. W rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych oraz spraw, o których mowa w art. 26 pkt 1 i 2, uczestniczą ławnicy Sądu Najwyższego.

§ 2. Ławnikiem Sądu Najwyższego może być osoba, która:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
- 2) jest nieskazitelnego charakteru;
- 3) ukończyła 40 lat;
- 4) w dniu wyboru nie ukończyła 60 lat;
- 5) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków ławnika Sądu Najwyższego;
- 6) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe.

Art. 59. Ławnikiem Sądu Najwyższego nie może być osoba:

- 1) zatrudniona w Sądzie Najwyższym i innych sądach oraz w prokuraturze;

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 2) wchodząca w skład organów, od których orzeczenia można żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego;
- 3) będąca ławnikiem w sądach powszechnych lub w sądach wojskowych;
- 4) będąca funkcjonariuszem Policji oraz pracująca w służbach związanych ze ściganiem przestępstw i wykroczeń;
- 5) pracująca w urzędach obsługujących centralne organy państwa;
- 6) wykonująca zawód dla którego sądem właściwym w sprawach dyscyplinarnych może być Sąd Najwyższy;
- 7) będąca adwokatem albo aplikantem adwokackim;
- 8) będąca radcą prawnym albo aplikantem radcowskim;
- 9) będąca notariuszem albo aplikantem notarialnym;
- 10) duchowna;
- 11) będąca żołnierzem w czynnej służbie wojskowej;
- 12) będąca funkcjonariuszem Służby Więziennej;
- 13) będąca posłem, senatorem, radnym gminy, powiatu lub województwa;
- 14) która pełniła służbę zawodową, pracowała lub była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Art. 60. § 1. Liczbę ławników Sądu Najwyższego ustala Kolegium Sądu Najwyższego.

§ 2. Ławników Sądu Najwyższego wybiera Senat Rzeczypospolitej Polskiej w głosowaniu tajnym.

§ 3. Kadencja ławników Sądu Najwyższego trwa cztery lata kalendarzowe następujące po roku, w którym dokonano wyborów. Funkcja ławnika Sądu Najwyższego wybranego w trakcie kadencji wygasa z upływem kadencji ogółu ławników Sądu Najwyższego.

§ 4. Po upływie kadencji ławnik Sądu Najwyższego może brać udział jedynie w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem, do czasu jej zakończenia.

§ 5. Wybory ławników Sądu Najwyższego odbywają się najpóźniej w październiku roku kalendarzowego, w którym upływa kadencja dotychczasowych ławników Sądu Najwyższego.

Art. 61. § 1. Kandydaci na ławników Sądu Najwyższego zgłaszani są Marszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podaje liczbę ławników Sądu Najwyższego do wiadomości Marszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej na trzydzieści dni przed upływem terminu zgłaszania kandydatów.

§ 2. Kandydatów na ławników Sądu Najwyższego mogą zgłaszać stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, zarejestrowane na podstawie odrębnych przepisów, z wyłączeniem partii politycznych, oraz co najmniej stu obywateli mających czynne prawo wyborcze, w terminie do dnia 30 czerwca ostatniego roku kadencji.

§ 3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zasięga od Komendanta Głównego Policji informacji o kandydatach na ławników Sądu Najwyższego. Informacje o kandydacie na ławnika Sądu Najwyższego uzyskuje się i sporządza na zasadach określonych dla informacji o kandydacie do objęcia stanowiska sędziowskiego w sądzie powszechnym.

§ 4. Szczegółowy sposób postępowania z dokumentami złożonymi Marszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przy zgłaszaniu kandydatów na ławników Sądu Najwyższego określa Regulamin Senatu.

§ 5. Wzór karty zgłoszenia kandydatów na ławników Sądu Najwyższego oraz sposób jego udostępniania ustala, w drodze zarządzenia, Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzenie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej podlega ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Art. 62. § 1. Listę wybranych ławników Sądu Najwyższego wraz z dokumentami, o których mowa w art. 61 § 4, Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie przesyła Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

§ 2. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wręcza ławnikom Sądu Najwyższego zawiadomienie o wyborze i odbiera od nich ślubowanie według roty w brzmieniu:

„Ślubuję uroczyście jako ławnik Sądu Najwyższego służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa i praworządności, obowiązki ławnika wypełniać sumiennie, orzekać zgodnie z przepisami prawa i zasadami słuszności, bezstronnie według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości”; składający ślubowanie może dodać na końcu zwrot: „Tak mi dopomóż Bóg”.

§ 3. Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się funkcji ławnika Sądu Najwyższego.

§ 4. Po odebraniu ślubowania Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wpisuje ławnika Sądu Najwyższego na listę ławników Sądu Najwyższego, którzy mogą być wyznaczani do orzekania, i wydaje mu legitymację.

§ 5. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego organizuje szkolenie dla ławników Sądu Najwyższego na temat skargi nadzwyczajnej oraz postępowania dyscyplinarnego. Udział ławnika Sądu Najwyższego w szkoleniu jest obowiązkowy.

Art. 63. § 1. Funkcja ławnika Sądu Najwyższego wygasa w razie prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub w razie stwierdzenia, że ławnik Sądu Najwyższego pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza wygaśnięcie funkcji z tego powodu i informuje o tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 2. Do ławników Sądu Najwyższego stosuje się odpowiednio przepis art. 35 § 5-8.

Art. 64. Nie wyznacza się ławnika Sądu Najwyższego do pełnienia obowiązków w przypadku:

- 1) ujawnienia okoliczności, które nie pozwalały na jego wybór;
- 2) wszczęcia postępowania o odwołanie ławnika Sądu Najwyższego – do czasu podjęcia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej uchwały w przedmiocie odwołania;
- 3) wszczęcia przeciwko ławnikowi Sądu Najwyższego postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe – do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy.

Art. 65. W razie potrzeby, zwłaszcza zmniejszenia w czasie kadencji liczby ławników Sądu Najwyższego, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, przeprowadza wybory uzupełniające. Przepis art. 61 stosuje się odpowiednio.

Art. 66. § 1. W zakresie orzekania ławnicy Sądu Najwyższego są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

§ 2. Ławnik Sądu Najwyższego nie może przewodniczyć rozprawie i naradzie ani też wykonywać czynności sędziego poza rozprawą, chyba że ustawy stanowią inaczej.

Art. 67. § 1. Ławnik Sądu Najwyższego może zostać wyznaczony do udziału w rozprawach do dwudziestu dni w ciągu roku. Liczba dni może być zwiększona przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego tylko z ważnych przyczyn, a zwłaszcza w przypadku konieczności zakończenia rozprawy z udziałem tego ławnika Sądu Najwyższego.

§ 2. Ławnik Sądu Najwyższego otrzymuje rekompensatę pieniężną za czas wykonywania czynności w sądzie, którymi są: udział w rozprawie lub posiedzeniu, uczestnictwo w naradzie nad wyrokiem, sporządzenie uzasadnienia, udział w obowiązkowych szkoleniach organizowanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub uczestnictwo w posiedzeniu Rady Ławniczej Sądu Najwyższego, jeżeli został do niej wybrany.

§ 3. Wysokość rekompensaty dla ławników Sądu Najwyższego biorących udział w rozpoznawaniu spraw w Sądzie Najwyższym, za jeden dzień pełnienia obowiązków ławnika w Sądzie Najwyższym, wynosi 1,9% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 47 § 1-3.

Art. 68. Ławnicy Sądu Najwyższego zamieszkali poza Warszawą otrzymują diety oraz zwrot kosztów przejazdu i noclegu według zasad ustalonych dla sędziów sądów powszechnych.

Art. 69. § 1. Ławnicy Sądu Najwyższego wybierają ze swego grona Radę Ławniczą Sądu Najwyższego, jej przewodniczącego i zastępców.

§ 2. Do zadań Rady Ławniczej Sądu Najwyższego należy w szczególności podnoszenie poziomu pracy ławników Sądu Najwyższego i ich reprezentowanie oraz pobudzanie działalności wychowawczej ławników Sądu Najwyższego w społeczeństwie.

§ 3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, sposób wyboru, skład i strukturę organizacyjną, tryb działania oraz szczegółowe zadania Rady Ławniczej Sądu Najwyższego, uwzględniając obligatoryjny charakter Rady Ławniczej Sądu Najwyższego jako samorządu ławniczego, reprezentującego ławników Sądu Najwyższego, zakres współpracy z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego oraz z Prezesem Sądu Najwyższego kierującego pracą Izbą Dyscyplinarną, potrzebę uwzględnienia w jej strukturze przewodniczącego i zastępców oraz określenia ich zadań.

Art. 70. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale do ławników Sądu Najwyższego stosuje się odpowiednio przepisy działu IV rozdziału 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczące ławników.

Rozdział 7

Odpowiedzialność dyscyplinarna

Art. 71. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu.

§ 2. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego.

§ 3. Za wykroczenia sędzia może odpowiadać tylko dyscyplinarnie.

§ 4. Sędzia może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za wykroczenie, o którym mowa w rozdziale XI ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, 1485, 1634 i 1707 oraz z 2017 r. poz. 966). Wyrażenie zgody następuje w drodze przyjęcia przez sędziego mandatu karnego albo uiszczenia grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, o którym mowa w art. 98 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

§ 5. Wyrażenie przez sędziego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej w trybie określonym w § 4 wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną.

Art. 72. § 1. Sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego są:

- 1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego;
- 2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej i dwóch ławników Sądu Najwyższego.

§ 2. Ławników Sądu Najwyższego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych wyznacza każdorazowo do sprawy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 74. § 1. Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego o 5%–50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat;
- 4) usunięcie z zajmowanej funkcji;
- 5) złożenie sędziego z urzędu.

§ 2. Sąd podaje prawomocny wyrok dyscyplinarny do wiadomości publicznej poprzez zamieszczenie go na stronie internetowej Sądu Najwyższego. Zamieszczeniu podlega sentencja wyroku, z wyłączeniem danych dotyczących tożsamości osoby fizycznej lub innej osoby, jeżeli jest to konieczne dla ochrony słuszych interesów tych osób.

§ 3. Sąd przekazuje prawomocny wyrok dyscyplinarny do wiadomości Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 4. Wymierzenie kary, o której mowa w § 1 pkt 2–4, pociąga za sobą, przez okres pięciu lat, niemożność udziału w Kolegium Sądu Najwyższego, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz pełnienia funkcji w Sądzie Najwyższym. Sędziego ukaranego karą dyscyplinarną, o której mowa w zdaniu pierwszym, zajmującego stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wyznacza do rozpoznawania spraw w innej izbie na okres pięciu lat.

§ 5. Wymierzenie kary, o której mowa w § 1 pkt 5, pociąga za sobą utratę możliwości ponownego powołania ukaranego na urząd sędziego.

§ 6. W przypadku przewinienia dyscyplinarnego lub wykroczenia mniejszej wagi sąd dyscyplinarny może odstąpić od wymierzenia kary.

Art. 75. § 1. Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego podejmuje czynności wyjaśniające na żądanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, Kolegium Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, lub z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe. Czynności wyjaśniające

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

powinny być przeprowadzone w terminie 30 dni od dnia podjęcia pierwszej czynności przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego.

§ 2. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty. Po przedstawieniu zarzutów obwiniony, w terminie 14 dni, może złożyć wyjaśnienia oraz zgłosić wnioski o przeprowadzenie dowodów.

§ 3. Po upływie terminu, o którym mowa w § 2, a w razie potrzeby po przeprowadzeniu dalszych dowodów, Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego składa wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Wniosek powinien zawierać dokładne określenie czynu, który jest przedmiotem postępowania, wykaz dowodów uzasadniających wniosek oraz uzasadnienie.

§ 4. Jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się organom, o których mowa w § 1, oraz Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. W terminie 30 dni od dnia doręczenia tego postanowienia każdemu organowi, o którym mowa w § 1, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji.

§ 5. Jeżeli Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego nie znajduje podstaw do złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Odpis postanowienia doręcza się obwinionemu, organom, o których mowa w § 1, oraz Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. W terminie 30 dni od dnia doręczenia tego postanowienia każdemu organowi, o którym mowa w § 1, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji.

§ 6. Zażalenie powinno być rozpoznane w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia do sądu. W przypadku uchylecia zaskarżonego postanowienia, wskazania sądu dyscyplinarnego co do dalszego postępowania są wiążące dla Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego.

§ 7. Od orzeczeń dyscyplinarnych nie przysługuje kasacja.

§ 8. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyznaczyć z grona sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych lub sędziów sądów wojskowych

Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego. Wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego jest

równoznaczne z żądaniem podjęcia czynności wyjaśniających. Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny może wszcząć postępowanie dyscyplinarne albo wstąpić do toczącego się postępowania. Wyznaczenie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego wyłącza Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego lub jego zastępcę od podejmowania czynności w sprawie. Do czynności podejmowanych przez Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego przepisy § 1–6 stosuje się odpowiednio. Funkcja Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne.

Rozdział 8

Postępowanie przed Sądem Najwyższym

[...]

Art. 77. § 1. Przydziału spraw i wyznaczenia składu orzekającego dokonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą właściwej izby.

§ 2. Sprawy rozpoznaje się według kolejności wpływu do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes Sądu Najwyższego może zarządzić rozpoznanie sprawy poza kolejnością.

[...]

Art. 81. Postanowienie o przedstawieniu zagadnienia prawnego oraz uchwała Sądu Najwyższego wymagają pisemnego uzasadnienia.

Art. 82. § 1. O posiedzeniu pełnego składu Sądu Najwyższego lub składu izby albo połączonych izb zawiadamia się Prokuratora Generalnego.

§ 2. O posiedzeniu Sądu Najwyższego wyznaczonym w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego zawiadamia się ponadto obrońców oraz pełnomocników w osobach adwokatów i radców prawnych, a także osoby uprawnione do sporządzania skargi kasacyjnej w sprawach cywilnych.

§ 3. W posiedzeniu, w zastępstwie Prokuratora Generalnego, może brać udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury,

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej, wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego.

§ 4. Niestawiennictwo na posiedzeniu osób, o których mowa w § 1–3, o ile zostały prawidłowo powiadomione, nie wstrzymuje postępowania.

§ 5. Prezes Sądu Najwyższego może zobowiązać podmioty zawiadomione o posiedzeniu, do przedstawienia na piśmie przed posiedzeniem wniosków co do kierunku rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia.

Art. 83. § 1. Jeżeli skład Sądu Najwyższego uzna, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, rozbieżności – rozstrzygnięcia, podejmuje uchwałę, w przeciwnym razie odmawia jej podjęcia, a jeżeli podjęcie uchwały stało się zbędne – umarza postępowanie.

§ 2. Jeżeli skład izby uzna, że znaczenie dla praktyki sądowej, powaga występujących wątpliwości lub ochrona wolności i praw człowieka i obywatela to uzasadniają, może zagadnienie prawne przedstawić składowi całej izby, natomiast izba – składowi dwóch lub więcej połączonych izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego.

Art. 84. § 1. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej.

§ 2. Uchwały, które uzyskały moc zasad prawnych, są publikowane wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 86. § 1. Od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, może być wniesiona skarga nadzwyczajna, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i:

1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji,

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego

– a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

§ 2. Skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, grupa co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów, oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw

Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta i Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Finansowy. Skargę nadzwyczajną grupy posłów lub senatorów wnosi się za pośrednictwem Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, który oprócz wskazanego przez grupę posłów lub senatorów przedstawiciela, może upoważnić pracownika odpowiednio Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu, adwokata lub radcę prawnego do popierania wniesionej skargi.

§ 3. Skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub od rozpoznania kasacji.

Art. 87. § 1. Od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz.

§ 2. Skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

§ 3. Skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński.

Art. 88. § 1. W razie uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie i stosownie do wyników rozprawy orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo umarza postępowanie. Sąd

Najwyższy oddala skargę nadzwyczajną, jeżeli stwierdzi brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

2. Jeżeli Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji, jest niezgodność ustawy z Konstytucją, występuje z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy może zawiesić postępowanie z urzędu jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Art. 89. Sąd Najwyższy może zażądać sporządzenia uzasadnienia, jeżeli nie zawiera go zaskarżone orzeczenie.

Art. 90. § 1. Jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego uzna, że ochrona zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji to uzasadniają, zwłaszcza w przypadku rozpatrywania skargi nadzwyczajnej może powołać uczestnika postępowania występującego w charakterze rzecznika interesu społecznego, w szczególności osobę spełniającą wymagania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Rzecznik interesu społecznego zmierza do urzeczywistnienia się zasad konstytucyjnych, w szczególności dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej oraz ochrony godności człowieka w stosowaniu wolności i praw człowieka i obywatela.

§ 2. Rzecznika interesu społecznego zawiadamia się o posiedzeniu Sądu Najwyższego w sprawie, do której został wyznaczony. Rzecznik interesu społecznego może składać oświadczenia na piśmie, uczestniczyć w posiedzeniu i wypowiadać się.

Art. 91. § 1. Skargę nadzwyczajną rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz jednego ławnika Sądu Najwyższego.

§ 2. Jeżeli skarga nadzwyczajna dotyczy orzeczenia Sądu Najwyższego, sprawę rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie pięciu sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz dwóch ławników Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli skład Sądu Najwyższego wskazany w § 1 lub § 2 zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez izbę Sądu Najwyższego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi:

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

- 1) całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – jeżeli zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały składu całej Izby;
- 2) Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz izby, która uchwaliła zasadę prawną – jeżeli zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez skład izby innej niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały całych składów obu izb.

§ 4. W przypadku wskazanym w § 3 pkt 2 przepis art. 85 § 3 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.

Art. 92. W przypadkach nieuregulowanych przepisami niniejszej ustawy do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2.

Art. 93. § 1. Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych.

§ 2. Wniosek, o którym mowa w § 1, powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego i zawierać:

- 1) oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiony, ze wskazaniem zakresu zaskarżenia;
- 2) przytoczenie podstaw wniosku oraz ich uzasadnienie;
- 3) wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w trybie przewidzianym we właściwej ustawie o postępowaniu sądowym nie jest możliwe;
- 4) wniosek o unieważnienie zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli orzeczenie to zostało wydane przez sąd drugiej instancji – również wniosek o unieważnienie poprzedzającego je orzeczenia sądu pierwszej instancji.

§ 3. Do wniosku – oprócz jego odpisów dla doręczenia ich uczestniczącym w sprawie osobom – Prokurator Generalny dołącza dwa odpisy przeznaczone do akt Sądu Najwyższego.

§ 4. Sąd Najwyższy rozpoznaje wniosek na posiedzeniu niejawnym, chyba że Prokurator Generalny domagał się rozpoznania wniosku na rozprawie albo przemawiają za tym inne ważne względy.

§ 5. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy oddala wniosek albo unieważnia zaskarżone orzeczenie. W przypadku uwzględnienia wniosku, jeżeli orzeczenie zostało wydane przez sąd drugiej instancji, Sąd Najwyższy unieważnia również orzeczenie sądu pierwszej instancji.

§ 6. Postanowienie Sądu Najwyższego wraz z uzasadnieniem doręcza się Prokuratorowi Generalnemu oraz stronom bądź uczestnikom postępowania, w którym zostało wydane zaskarżone orzeczenie.

§ 7. W przypadkach nieuregulowanych przepisami niniejszego artykułu do postępowania o unieważnienie orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej albo ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego o kasacji.

Art. 94. [...]

§ 3. Sąd Najwyższy, w razie wytknięcia uchybienia, może zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego. Sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji jest Sąd Najwyższy.

[...]

Rozdział 9

Kancelaria Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Kancelaria Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego

Art. 95. [...]

§ 3. Regulamin Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej ustala Prezes tej Izby, po zasięgnięciu opinii Kolegium Sądu Najwyższego.

[...]

Art. 97. § 1. Kancelaria Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej wykonuje zadania związane z wykonywaniem czynności przez Prezesa tej Izby w zakresie jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie spraw finansowych, w zakresie spraw kadrowych i administracyjno-gospodarczych.

§ 2. Kancelarią Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej kieruje Szef Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej, którego powołuje i odwołuje Prezes tej Izby.

Art. 98. § 1. Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego wykonuje w szczególności zadania związane z pełnieniem przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przez Sąd Najwyższy funkcji związanych z pieczęcią nad zgodnością z prawem i jednolitością orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych oraz oceną spójności i jednolitości prawa stosowanego przez sądy, w tym w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego.

[...]

Art. 100. [...]

§ 3. Wynagrodzenie członków Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego niebędących sędziami jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego sądu apelacyjnego w stawce podstawowej, z tym że wynagrodzenie to podwyższa się o wartość składki obciążającej pracownika z tytułu podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

§ 4. Osoby, o których mowa w § 3, mogą podejmować dodatkowe zatrudnienie lub inne zajęcie lub sposób zarobkowania wyłącznie za zgodą Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zgoda może być cofnięta w każdym czasie.

Rozdział 10

Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe

Art. 101. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.⁸⁾) w art. 626¹¹ § 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„§ 2. W razie wniesienia skargi kasacyjnej lub skargi nadzwyczajnej, o której mowa w art. 86 ustawy z dnia o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz.), wpisu wzmianki o skardze kasacyjnej lub o skardze nadzwyczajnej dokonuje się z urzędu niezwłocznie

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

po przedstawieniu przez zainteresowanego zawiadomienia o wniesieniu skargi kasacyjnej lub skargi nadzwyczajnej.

§ 3. Do wzmianki o apelacji, o skardze kasacyjnej i o skardze nadzwyczajnej, o której mowa w art. 86 ustawy z dnia o Sądzie Najwyższym odpowiednio stosuje się art. 626⁷.”.

[...]

Art. 103. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 358, 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1452) wprowadza się następujące zmiany:

[...]

4) w art. 22:

a) w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych

i publicznych, a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.”,

[...]

9) po art. 39a dodaje się art. 39b–39d w brzmieniu:

„Art. 39b. § 1. Minister Sprawiedliwości powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym sędziemu sądu wojskowego posiadającemu co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

§ 2. Wykonywanie obowiązków sędziego sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym jest niezależne od wykonywania obowiązków służbowych związanych z zajmowanym przez sędziego miejscem służbowym.

§ 3. Kadencja sędziego sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym trwa sześć lat.

§ 4. Po upływie kadencji sędziego sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym może brać udział w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem, do czasu jej zakończenia.

§ 5. Kadencja sędziego sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym wygasa przed jej upływem w przypadku:

- 1) rozwiązania albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego;
- 2) przejścia albo przeniesienia sędziego w stan spoczynku;
- 3) ukarania sędziego karą dyscyplinarną określoną w art. 39 § 1 pkt 2–4.

Art. 39c. § 1. Prezesa sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym powołuje spośród sędziów sądu dyscyplinarnego Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej. Kadencja prezesa sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym trwa trzy lata.

§ 2. Prezes sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym może być odwołany przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej w toku kadencji w przypadku:

- 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych;
- 2) gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości;
- 3) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji.

§ 3. W razie nieobecności prezesa sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym jego obowiązki pełni najstarszy służbą sędzia sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym.

§ 4. Prezes wojskowego sądu okręgowego zapewnia odpowiednie warunki lokalowe i techniczne oraz obsługę administracyjno-finansową sądu dyscyplinarnego przy wojskowym sądzie okręgowym.

[...]

10) po art. 40 dodaje się art. 40a i art. 40b w brzmieniu:

[...]

Art. 40b. § 1. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy sędziego sądu wojskowego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

§ 2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród sędziów sądów wojskowych lub sędziów sądów powszechnych.

§ 3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

§ 4. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego.

§ 5. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie.”;

12) w art. 41:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Wojskowych podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Krajowej Rady Sądownictwa, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Obrony Narodowej, prezesów właściwych sądów wojskowych, kolegium, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym ustaleniu okoliczności koniecznych dla stwierdzenia znamion przewinienia dyscyplinarnego. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Wojskowych, w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego, jest związany wskazaniem organu uprawnionego. Czynności wyjaśniające powinny być przeprowadzone w terminie trzydziestu dni od dnia podjęcia pierwszej czynności przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Wojskowych.”,

b) uchyla się § 2–5;

13) w art. 41a § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Od wydanego w pierwszej instancji wyroku sądu dyscyplinarnego oraz postanowienia i zarządzenia zamykających drogę do wydania wyroku przysługuje odwołanie obwinionemu i Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Wojskowych, a także Krajowej Radzie Sądownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Obrony Narodowej, którym doręcza się odpis orzeczenia.”;

[...]

15) po art. 41c dodaje się art. 41d w brzmieniu:

„Art. 41d. Minister Sprawiedliwości ma wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji.”;

[...]

Art. 104. W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575) w art. 51:

[...]

2) po ust. 5 dodaje się ust. 6–11 w brzmieniu:

„6. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej prokuratora Instytutu Pamięci. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

7. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród prokuratorów każdorazowo wskazanych przez Prokuratora Krajowego. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci czy przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego prokuratora spośród wskazanych przez Prokuratora Krajowego.

8. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

9. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego.

10. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się

orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości rzecznika w tej samej sprawie.

Minister Sprawiedliwości ma wgląd w czynności sądu dyscyplinarnego, może zwracać uwagę na stwierdzone uchybienia, żądać wyjaśnień oraz usunięcia skutków uchybienia; czynności te nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której członkowie sądów dyscyplinarnych są niezawisli.”.

Art. 105. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm.¹⁰⁾) wprowadza się następujące zmiany:

[...]

3) w art. 61 w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych, a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.”;

[...]

9) w art. 86:

[...]

d) dodaje się § 7 w brzmieniu:

„§ 7. Prezes właściwego sądu niezwłocznie publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego sądu informacje o podjęciu przez sędziego dodatkowego zatrudnienia, o którym mowa w § 1, a także innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, ze wskazaniem podmiotu, w którym podjął zatrudnienie lub inne zajęcie lub zarobkowanie oraz rodzaju i wymiaru czasowego wykonywanego zatrudnienia, zajęcia lub zarobkowania.”;

[...]

15) po art. 109 dodaje się art. 109a i art. 109b w brzmieniu:

„Art. 109a. § 1. Prawomocny wyrok skazujący sądu dyscyplinarnego podaje się do wiadomości publicznej.

§ 2. Sąd dyscyplinarny może odstąpić od podania wyroku do wiadomości publicznej, jeżeli jest to zbędne dla realizacji celów postępowania dyscyplinarnego lub konieczne dla ochrony słusznego interesu prywatnego.

§ 3. Prawomocny wyrok uniewinniający sądu dyscyplinarnego podaje się do wiadomości publicznej na wniosek obwinionego sędziego złożony do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, nie później niż przed upływem czternastu dni od dnia uprawomocnienia się wyroku.

§ 4. Wyrok sądu dyscyplinarnego podaje się do wiadomości publicznej poprzez zamieszczenie go na stronie internetowej Sądu Najwyższego. Zamieszczeniu podlega sentencja wyroku, z wyłączeniem danych dotyczących tożsamości osoby fizycznej lub innej osoby, jeżeli jest to konieczne dla ochrony słusznym interesów tych osób.

[...]

18) art. 112 otrzymuje brzmienie:

§ 3. Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych powołuje Minister Sprawiedliwości na czteroletnią kadencję.

19) po art. 112 dodaje się art. 112a–112c w brzmieniu:

„Art. 112a. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, przepisy o Rzeczniku Dyscyplinarnym Sędziów Sądów Powszechnych stosuje się odpowiednio do Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, a także do zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym i zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie okręgowym.

[...]

Art. 112c. § 1. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy

dotyczącej sędziego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

§ 2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród sędziów sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego.

§ 3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

§ 4. Wyznaczenie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego.

§ 5. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości rzecznika w tej samej sprawie.

[...]

22) art. 114 otrzymuje brzmienie:

„Art. 114. § 1. Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności wyjaśniające na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub prezesa sądu okręgowego, kolegium sądu apelacyjnego lub kolegium sądu okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym ustaleniu okoliczności koniecznych dla stwierdzenia znamion przewinienia dyscyplinarnego. Czynności wyjaśniające powinny być przeprowadzone w terminie trzydziestu dni od dnia podjęcia pierwszej czynności przez rzecznika dyscyplinarnego.

[...]

§ 9. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania, kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego i obwinionemu. Odpis postanowienia doręcza się również Ministrowi Sprawiedliwości, który w terminie trzydziestu dni może złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania

Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego.

[...]

24) po art. 115 dodaje się art. 115a–115c w brzmieniu:

[...]

Art. 115b. § 1. Sąd dyscyplinarny, uznając na podstawie materiału zebranego przez rzecznika dyscyplinarnego, że okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, a wystarczające będzie wymierzenie kar określonych w art. 109 § 1 pkt 1–3, może wydać wyrok nakazowy.

§ 2. Wyrok nakazowy wydaje sąd dyscyplinarny w składzie jednego sędziego.

§ 3. Wyrokiem nakazowym, karę, o której mowa w art. 109 § 1 pkt 2a, orzeka się w wymiarze od 5% do 10% wynagrodzenia na okres od sześciu miesięcy do roku.

§ 4. Od wyroku nakazowego obwinionemu, rzecznikowi dyscyplinarnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa i Ministrowi Sprawiedliwości służy sprzeciw.

§ 5. Sprzeciw wnosi się do sądu dyscyplinarnego, który wydał wyrok nakazowy, w terminie zawitym siedmiu dni od dnia jego doręczenia.

[...]

Art. 122. § 1. Od wyroku sądu dyscyplinarnego kasacja nie przysługuje.

§ 2. Od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji służy odwołanie do innego składu tego sądu, jeżeli wyrokiem tym obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, pomimo wydanego wcześniej przez sąd pierwszej instancji wyroku uniewinniającego lub umarzającego postępowanie.

§ 3. Wyrok, o którym mowa w § 2, staje się prawomocny po bezskutecznym upływie terminu do wniesienia odwołania do innego składu sądu dyscyplinarnego drugiej instancji.

§ 4. Termin do wniesienia odwołania do innego składu sądu dyscyplinarnego drugiej instancji wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia wyroku. Do postępowania w sprawie odwołania do innego składu sądu dyscyplinarnego drugiej instancji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania przed sądem dyscyplinarnym drugiej instancji.”;

[...]

Art. 107. W ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, z późn. zm.¹¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

[...]

11) po art. 153 dodaje się art. 153a i art. 153b w brzmieniu:

„Art. 153a. [...]

§ 5. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu wyznaczeniu przez Ministra Sprawiedliwości rzecznika w tej samej sprawie.

[...]

Art. 108. § 1. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy złożą oświadczenie, o którym mowa w art. 36 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepis art. 36 § 2-4 stosuje się odpowiednio.

§ 2. W ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy sędzia Sądu Najwyższego może przejść w stan spoczynku, składając za pośrednictwem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oświadczenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 3. Z dniem wejścia w życie ustawy sędziowie orzekający w Izbie Wojskowej przechodzą w stan spoczynku.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

§ 4. Jeżeli w przypadku wystąpienia okoliczności, o której mowa w § 1 zdanie pierwsze lub § 2, dojdzie do konieczności wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Sądu Najwyższego, do czasu objęcia stanowiska przez wybranego sędziego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzy kierowanie Sądem Najwyższym lub jego izbą wskazanemu przez siebie sędziemu Sądu Najwyższego. Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego przedstawi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów, o których mowa w art. 11 § 1, po tym, jak do składu izb Sądu Najwyższego zostanie powołanych co najmniej $\frac{2}{3}$ liczby sędziów z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach, określonej w regulaminie Sądu Najwyższego, wydanym na podstawie art. 4 ustawy. Zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego przedstawi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów, o których mowa w art. 14 § 2, po tym, jak do składu danej izby Sądu Najwyższego zostanie powołanych co najmniej $\frac{2}{3}$ sędziów z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w tej izbie, określonej w regulaminie Sądu Najwyższego, wydanym na podstawie art. 4 ustawy.

Art. 109. § 1. Jeżeli w przypadku wystąpienia okoliczności, o której mowa w art. 108 § 1 zdanie pierwsze lub § 2, dojdzie do konieczności uzupełnienia składu Kolegium Sądu Najwyższego zgromadzenie sędziów danej izby Sądu Najwyższego dokonuje wyboru nowego członka lub zastępcy członka Kolegium. Jeżeli w przypadku wystąpienia okoliczności, o której mowa w § 1 zdanie pierwsze lub § 2, liczba sędziów w danej izbie będzie mniejsza niż $\frac{2}{3}$ z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego określonej dla tej izby w regulaminie Sądu Najwyższego wydanym na podstawie art. 4 ustawy, wyboru dokonuje się niezwłocznie po uzupełnieniu składu izby do co najmniej $\frac{2}{3}$ liczby sędziów.

§ 2. Izby Sądu Najwyższego, o których mowa w art. 3 § 1 pkt 4 i 5 ustawy, dokonują wyboru dwóch członków i zastępcy członka Kolegium Sądu Najwyższego niezwłocznie po powołaniu co najmniej $\frac{2}{3}$ liczby sędziów z liczby stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w danej izbie, określonej w regulaminie Sądu Najwyższego, wydanym na podstawie art. 4 ustawy.

Art. 110. Pierwszy regulamin Sądu Najwyższego wydany na podstawie art. 4 ustawy, nie wymaga zaopiniowania przez Kolegium Sądu Najwyższego.

Art. 111. § 1. Sędzia Sądu Najwyższego oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego są obowiązani do spełnienia wymagań, o których mowa w art. 43 § 1 i 2, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

§ 2. Niespełnienie wymogu, o którym mowa w § 1, skutkuje wygaśnięciem stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego.

Art. 112. § 1. Z dniem wejścia w życie ustawy znosi się Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Izbę Wojskową.

§ 2. Z dniem wejścia w życie ustawy tworzy się Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbę Dyscyplinarną.

§ 3. Sprawy w toku rozpatrywane przez Izbę Wojskową przejmuje i prowadzi Izba Karna.

Art. 113. Z dniem wejścia w życie ustawy sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych stają się sędziami orzekającymi w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 114. Postępowania w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu, chyba że Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie sędziego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Art. 115. § 1. W okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Art. 86 § 3 zdanie pierwsze nie stosuje się.

§ 2. Jeżeli od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie.

Art. 116. § 1. Kadencje rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych, rzeczników dyscyplinarnych sędziów sądów wojskowych oraz ich zastępców, powołanych do pełnienia tych funkcji na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 103 i i ustawy zmienianej w art. 105, w brzmieniu dotychczasowym, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

§ 2. Rzecznicy dyscyplinarni i ich zastępcy, o których mowa w § 1, pełnią obowiązki do czasu powołania rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 103 i ustawy zmienianej w art. 105, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 117. § 1. Sędzia albo asesor sądowy, który w dniu wejścia w życie ustawy nie spełnia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, powinien w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zrzec się obywatelstwa obcego państwa.

§ 2. W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w § 1, stosunek służbowy sędziego albo asesora sądowego wygasa.

Art. 118. Przepis art. 35 § 1 pkt 3 i § 8 stosuje się do osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego po dniu wejścia w życie ustawy.

Art. 119. Do sędziego, który przed dniem wejścia w życie ustawy został ukarany karą dyscyplinarną lub któremu dwukrotnie zwrócono uwagę w trybie art. 37 § 4 ustawy zmienianej w art. 105 lub dwukrotnie wytknięto uchybienie w trybie art. 40 ustawy zmienianej w art. 105, , stosuje się art. 91a § 6 ustawy zmienianej w art. 105, w brzmieniu dotychczasowym, do czasu ustania określonego w nim skutku.

Art. 120. Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu karalności przewinienia dyscyplinarnego w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że termin przedawnienia upłynął przed dniem wejścia w życie ustawy.

Art. 121. Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, o ile przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie upłynął termin do wniesienia kasacji.

Art. 122. Do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze,
- 2) ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych,
- 3) ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie,
- 4) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych,

5) ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania

Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,

6) ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych

– stosuje się przepisy dotychczasowe do zakończenia postępowania wyjaśniającego lub postępowania w instancji, w której się toczy.

Art. 123. Czynności dokonane w postępowaniach dyscyplinarnych przed dniem wejścia w życie ustawy pozostają w mocy o ile zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

Art. 124. § 1. Postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wydanym przez rzecznika dyscyplinarnego przed dniem wejścia w życie ustawy, można wznowić na wniosek Ministra Sprawiedliwości, jeżeli w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło ono mieć wpływ na treść orzeczenia, lub po wydaniu orzeczenia ujawnią się nowe okoliczności faktyczne lub dowody.

§ 2. Na postanowienie oddalające wniosek lub pozostawiające wniosek bez rozpoznania przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji.

§ 3. Uchylając postanowienie, o którym mowa w § 2, sąd dyscyplinarny wskazuje powody uchylecia, a w miarę potrzeby także okoliczności, które należy wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić. Wskazania te są dla rzecznika dyscyplinarnego wiążące.

Art. 125. Prezes Rady Ministrów dokona, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, z części budżetu odpowiadających sądom powszechnym oraz powszechnym jednostkom organizacyjnym prokuratury do części Sądu Najwyższego z przeznaczeniem na powołanie i funkcjonowanie nowych izb w Sądzie Najwyższym, powołanie do tych izb sędziów Sądu Najwyższego oraz wybór i funkcjonowanie ławników Sądu Najwyższego.

Art. 126. Niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 lat od wejścia w życie ustawy, Sąd Najwyższy opublikuje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego orzeczenia wraz z uzasadnieniami wydane przez Sąd Najwyższy przed wejściem w życie ustawy.

Art. 127. § 1. Wybór ławników Sądu Najwyższego pierwszej kadencji Senat Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadza w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

§ 2. W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy Kolegium Sądu Najwyższego ustala liczbę ławników Sądu Najwyższego.

§ 3. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podaje liczbę ławników Sądu Najwyższego do wiadomości Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w dzień następujący po ustaleniu liczby ławników Sądu Najwyższego przez Kolegium Sądu Najwyższego.

§ 4. Pierwsza kadencja ławników Sądu Najwyższego rozpoczyna się w dniu złożenia ślubowania przez ławników Sądu Najwyższego i kończy się z dniem 31 grudnia 2021 r.

Art. 128. § 1. Do dnia rozpoczęcia pierwszej kadencji ławników Sądu Najwyższego obowiązki ławników Sądu Najwyższego wykonują ławnicy wskazani przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego spośród ławników Sądu Okręgowego w Warszawie oraz Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie, którzy zgłosili gotowość orzekania w sprawach dyscyplinarnych.

§ 2. W dniu następującym po dniu wejścia w życie ustawy Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie oraz Prezes Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie zawiadamiają ławników Sądu Okręgowego w Warszawie oraz Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie o możliwości orzekania przez nich w postępowaniach dyscyplinarnych w Sądzie Najwyższym. W terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ławnicy sądów okręgowych wskazani w zdaniu pierwszym mogą zgłosić gotowość orzekania w sprawach dyscyplinarnych Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

§ 3. Wyznaczając ławników, o których mowa w § 1, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego współdziała z Prezesem Sądu Okręgowego w Warszawie oraz Prezesem Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie, tak aby nie doszło do zakłócenia czynności z udziałem tych ławników prowadzonych odpowiednio w Sądzie Okręgowym w Warszawie oraz Sądzie Okręgowym Warszawa – Praga w Warszawie.

§ 4. Do ławników, o których mowa w § 1, art. 62 § 5 stosuje się odpowiednio.

Opinia OBWE/ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (stan na dzień 26 września 2017 r.)

§ 5. Po rozpoczęciu kadencji ławników Sądu Najwyższego, ławnik, o którym mowa w § 1, może brać udział jedynie w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem, do czasu jej zakończenia.

[...]