UZASADNIENIE

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.

**Podstawy opracowania założeń i projektu ustawy**

**1**. W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej TSUE) orzekł m.in., że artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r., ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. TSUE wskazał, że o organie niestanowiącym niezawisłego i bezstronnego sądu może być mowa wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Jednocześnie TSUE upoważnił Sąd Najwyższy Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do ustalenia - na podstawie wytycznych TSUE - czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest organem niestanowiącym niezawisły i bezstronny sąd w rozumieniu przepisów traktatowych.

1. Wykonując wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., Sąd Najwyższy Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W konsekwencji Sąd Najwyższy orzekł również, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego.
2. Uchwałą z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA1-4110-1/20) wydaną w składzie trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Sąd Najwyższy orzekł, że:
3. nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw;
4. nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
5. wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w uchwale nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu;
6. nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym bez względu na datę wydania tych orzeczeń.
7. W wyroku z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18) TSUE orzekł m.in., że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim rozwiązaniom prawnym, które - w związku z procesem powoływania sędziów - mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrze, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów. Jednocześnie TSUE upoważnił Naczelny Sąd Administracyjny do dokonania oceny, czy obowiązujący w Polsce system powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, której członkowie - sędziowie nie są wybierani przez sędziów, narusza przepisy traktatowe w zakresie wynikającym z orzeczenia TSUE.

**5**. Naczelny Sąd Administracyjny - wykonując orzeczenie TSUE z dnia 2 marca 2021 r. między innymi w wyrokach z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18, orzekł że Krajowa Rada Sądownictwa w nowym składzie nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że obecnie 23 z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa jest desygnowanych do jej składu przez inne władze, niż władza sądownicza, zaś zasady i tryb kreowania składu personalnego Krajowej Rady Sądownictwa wyraźnie motywowane są intencją poddania jej swoistego rodzaju kurateli władzy wykonawczej, a więc tym samym większości parlamentarnej, co w kontekście trybu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa akcentuje znaczenie czynnika (politycznej) lojalności kandydatów wobec podmiotu dokonującego wyboru. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił także, że w składzie Krajowej Rady Sądownictwa nie są reprezentowani wszyscy sędziowie (np. brak reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego), co stoi w jawnej sprzeczności z art. 187 pkt 2 Konstytucji RP, który wymaga, aby 15 sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych zostało spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że wśród członków Krajowej Rady Sądownictwa, to jest wśród sędziów sądów powszechnych są prezesi oraz wiceprezesi sądów powszechnych powołani przez władzę wykonawczą, co świadczy o ścisłym funkcjonalnym podporządkowaniu tych członków Rady władzy wykonawczej, reprezentowanej na tym forum przez Ministra Sprawiedliwości, przez co podporządkowanie ma również charakter instytucjonalny.

**6.** W postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21) TSUE zobowiązał Polskę do:

1) zawieszenia, po pierwsze, stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt la ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz, po drugie, do zawieszenia skutków wydanych już na podstawie tego artykułu uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18);

1. zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18);
2. zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1-3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. l TUE w związku z art.47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
3. zawieszenia stosowania przepisów art. 42a § 1 i 2 i art. 55 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3, a także art. 29 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, oraz art. 5 § la i lb ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również art. 8 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych;

5) zawieszenia stosowania art. 26 § 2, 4-6 i art. 82 § 2-5 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu.

**7.** W wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19) TSUE orzekł, że:

1. nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów,
2. dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne,
3. przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych, a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd ustanowiony na mocy ustawy,
4. nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy, a tym samym nie zapewniając poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,

- Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

TSUE orzekł także, że dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

1. W dniu 22 lipca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej ETPCz) wydał wyrok w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (nr sprawy 43447/19). ETPCz orzekł, że sposób wyboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jest rażąco sprzeczny zarówno z polskim prawem, jak też z elementarną zasadą praworządności, jaką jest niezależność sądownictwa. Trybunał uznał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał uznał także, że Krajowa Rada Sądownictwa po zmianach dokonanych w 2017 roku nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zdaniem Trybunału władze polityczne posiadły nadmierny wpływ na procedurę mianowania sędziów i mogą bezpośrednio lub pośrednio ingerować w to, kto zostanie powołany na urząd sędziego.
2. W dniu 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach w sprawach II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18, wydanych w następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, stwierdził, że czynnikami istotnymi dla oceny przesłanki niezależności, jaką powinien spełniać Krajowa Rada Sądownictwa jest: po pierwsze, ukonstytuowane Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, a obecnie są oni desygnowani przez polski organ władzy ustawodawczej, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie; po czwarte, sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjną rolę stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz realizuje swoje kompetencje. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że o ile każdy z tych wymienionych czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów rozwiązań, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie. Naczelny Sąd Administracyjny w efekcie wskazał, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów, podkreślając przy tym, że aktualnie w składzie Krajowej Rady Sądownictwa jest 14 reprezentantów sędziów sądów powszechnych, a nie są w niej reprezentowani sędziowie Sądu Najwyższego oraz sędziowie sądów administracyjnych, co stoi w sprzeczności z art. 187 pkt 2 Konstytucji RP.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wśród członków Krajowej Rady Sądownictwa są prezesi oraz wiceprezesi sądów powszechnych powołani przez władzę wykonawczą w miejsce wcześniej przez tę władzę odwołanych w trakcie trwania kadencji. Prowadzi to do wniosku o ścisłym funkcjonalnym podporządkowaniu tych członków Krajowej Rady Sądownictwa władzy wykonawczej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że segment władzy wykonawczej, ale również i władzy ustawodawczej (zważywszy na swoistą fuzję tych władz wynikającą z logiki przyjętego systemu rządów), a więc władze, które ze swej natury mają charakter polityczny, istotnie zyskały na znaczeniu oraz wpływie w organie, którego podstawową funkcją jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał fakt, że 23 z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa jest desygnowanych do jej składu przez inne władze niż władza sądownicza. Przy tym, zasady wyboru przez Sejm 15 sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa trzeba uznać za dalece odbiegające od respektowania zasady reprezentatywności, skoro ich wybór, nie dość, że dokonywany jest przez pierwszą izbę parlamentu (Sejm), to może następować również spośród kandydatów zgłaszanych przez grupę 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Tak określone kwantytatywne kryterium skuteczności zgłoszenia kandydatury nie stanowi miarodajnego kryterium oceny reprezentatywności kandydata, zwłaszcza gdy zestawić je z liczbą czynnych sędziów, a ponadto gdy zestawić je z praktyką oceny jego spełniania. Ta bowiem dopuszczała udzielanie poparcia własnej kandydaturze, wzajemne popieranie się kandydatów, czy też nawet – w skrajnym przypadku – wykorzystywanie jako udzielonego poparcia skutecznie wycofanego przez sędziów pierwotnie wspierających kandydaturę. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zasady i tryb kreowania składu personalnego Krajowej Rady Sądownictwa wyraźnie więc były motywowane intencją poddania jej swoistego rodzaju kurateli władzy wykonawczej, a więc tym samym większości parlamentarnej, co w kontekście trybu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz wymaganej do tego większości, a także w relacji do wskazanego funkcjonalnego oraz instytucjonalnego podporządkowania Krajowej Radzie Sądownictwa akcentuje również znaczenie czynnika (politycznej) lojalności kandydatów wobec podmiotu dokonującego wyboru. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego tak kształtowany skład Krajowej Rady Sądownictwa niweczy możliwość efektywnego realizowania przez nią podstawowej funkcji, a mianowicie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

**10.** Postanowieniem wiceprezesa TSUE z dnia 27 października 2021 r. (C-204/21), Polska została zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie, licząc od dnia doręczenia Rzeczypospolitej Polskiej tego postanowienia do dnia, w którym Polska wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r.
(C-204/21) lub - w braku zastosowania się do tego postanowienia - do dnia wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21.

1. W dniu 28 października 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa została pozbawiona członkostwa w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ). W uzasadnieniu decyzji wskazano, że sposób wyboru sędziów - członków Krajowej Rady Sądownictwa nie gwarantuje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a taka niezależność jest warunkiem członkostwa w ENCJ.
2. W wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. wydanym w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (nr sprawy 49868/19 i 57511/19) ETPCz orzekł, że po zmianach ustawowych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa dokonanych w 2017 r., władza sądownicza w Polsce została pozbawiona możliwości realnego wpływu na funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa, zaś władza wykonawcza i ustawodawcza, które uzyskały decydujący wpływ na kształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w pełni kontrolują funkcjonowanie tego organu. ETPCz uznał, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym kształcie jest ciałem niedającym gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Trybunał uznał, że efektem tego stanu rzeczy jest możliwość bezpośredniego wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na proces powoływania sędziów w Polsce.

ETPCz w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. jednoznacznie wskazał, że tryb powoływania sędziów w Polsce przewiduje nieprawidłowy - nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na proces nominacyjny sędziów, co zdaniem Trybunału jest niezgodne z art. 6 ust 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał uznał, że jest to fundamentalna nieprawidłowość mająca wpływ na nienależytą obsadę sądów, albowiem osoby powołane na stanowiska sędziowskie w ramach wadliwej procedury nie gwarantują, że sąd w składzie którego zasiadają, jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym przez prawo.

ETPCz orzekł, że jeżeli chodzi o obsadę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, doszło do dwóch fundamentalnych naruszeń prawa, które rzutują na prawidłowość sędziowskich powołań w tej izbie. Po pierwsze, wnioski o powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego zostały wystosowane przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw , a zatem przez organ nie dający wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, Prezydent RP, pomimo wstrzymania przez Naczelny Sąd Administracyjny wykonania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, powołał na stanowiska sędziowskie osoby wskazane w tych uchwałach, rażąco lekceważąc tym samym prawo. ETPCz wskazał, że powyższe uchybienia uniemożliwiają uznanie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego za sąd ukształtowany przez prawo w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

**13.** W dniu 11 października 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał siedem kolejnych odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Jedna sprawa dotyczyła uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 28 sierpnia 2018 r. nr 331/2018 w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (sygn. akt II GOK 9/18), zaś pozostałe sprawy dotyczyły uchwały KRS z 23 sierpnia 2018 r. nr 317/2018 w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej (sygn. akt GOK 15/18, IIGOK16/18, IIGOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18).

**Założenia do projektowanej ustawy**

Celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim przywrócenie przepisom regulującym sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa treści zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 r. Projektowana ustawa ma również na celu dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.

**Zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 1)**

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) podstawową funkcją ustrojową Krajowej Rady Sądownictwa jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Funkcja ta może być realizowana prawidłowo wyłącznie, gdy Krajowa Rada Sądownictwa jest organem niezawisłym i niezależnym od innych władz. Gwarancje tej niezależności i niezawisłości przewidują art. 187 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, które określają skład Krajowej Rady Sądownictwa oraz ustanawiają 4‑letnią kadencję jej wybranych członków. Zasadniczą część składu Krajowej Rady Sądownictwa – zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP – stanowić powinni przedstawiciele sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Wybór przedstawicieli środowiska sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa powinien zatem mieć charakter autonomiczny i być realizowany przez środowisko sędziów, bez możliwości czynnego udziału organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W celu przywrócenia Krajowej Radzie Sądownictwa zdolności do prawidłowej realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań, doprowadzenia do stanu zgodnego z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wykonując wyroki Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[[1]](#footnote-1)), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził, że zgodnie z przywołanymi orzeczeniami:

1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 12 marca 2018 r. (poz. 276),

2) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie wyboru członka Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 27 maja 2021 r. (poz. 497),

3) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, opublikowana w „Monitorze Polskim” z dnia 19 maja 2022 r. (poz. 485)

– zostały podjęte z rażącym naruszeniem Konstytucji RP.

Skutkiem ich podjęcia było ukształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, Traktatem o Unii Europejskiej oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w konsekwencji utrata zdolności do realizacji przez Krajową Radę Sądownictwa jej konstytucyjnych funkcji i zadań, w tym w szczególności zdolności do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Zgodnie z Konstytucją R P. Krajowa Rada Sądownictwa (zwana dalej KRS) składa się z:

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

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

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

Zarówno dla stron porozumienia zawartego między rządem i opozycją w 1989 r. (Okrągły Stół), jak i dla członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pracujących nad projektem Konstytucji RP było jasne, że sędziów do KRS wybierać mają sędziowie (zob. stenogramy posiedzeń). Tak też przepis ten był rozumiany od wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. Zasada wyboru członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, przez sędziów, wynika więc z wykładni systemowej, a do tego znajduje wsparcie w wykładni historycznej.

Choć Konstytucja RP wyraźnie wskazuje rolę Sejmu, jak i Senatu, przy obsadzie składu KRS (wybór – odpowiednio czterech i dwóch członków), w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3) przeniesiono kompetencję do wyboru 15 sędziów­­‑członków KRS na Sejm. W zasadzie we wszystkich opiniach prawnych wskazywano wówczas na niezgodność tego rozwiązania z Konstytucją RP. W praktyce rozwiązanie to niesie także negatywne proceduralne, prawne i finansowe konsekwencje dla obywateli polskich i Państwa Polskiego w międzynarodowym i wewnątrzunijnym obrocie prawnym.

Jakkolwiek można dyskutować na temat optymalnej liczby członków KRS wybieranych przez poszczególne podmioty, bez zmiany Konstytucji RP nie jest możliwa zmiana w tym zakresie: 15 członków spośród sędziów powinni wybierać sędziowie. Najlepszym możliwym rozwiązaniem jest obecnie dostosowanie treści ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa do Konstytucji RP.

Nowością zaproponowaną w projekcie, w stosunku do stanu prawnego sprzed 2018 r., jest to, że 15 sędziów do KRS będzie wybieranych w wyborach bezpośrednich przez wszystkich sędziów polskich. Do 2018 r. sędziowie byli wybierani do KRS przez zgromadzenia ogólne lub zgromadzenia przedstawicieli.

Należy mieć na względzie, że zgodnie z Konstytucją RP „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Sądy powinny być niezależne zarówno od władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Niezgodność rozwiązania wprowadzonego w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw przewidującego, że Sejm wybiera w sumie 19 z 25 członków KRS, polega na tym, że na straży niezależności sądów stoi organ wyłoniony przez aktualną partyjną większość sejmowo­­‑rządową. KRS zdominowana przez większość sejmowo - rządową nie jest w stanie stać na straży niezależności od tej większości (Sejmu, rządu, partii).

Dopełnieniem tego najbardziej demokratycznego od 1989 r. sposobu obsadzania organu (którego główne zadanie to selekcja najlepszych kandydatów na stanowiska sędziowskie) jest propozycja utworzenia przy nim organu opiniodawczego składającego się z przedstawicieli instytucji, grup zawodowych i stowarzyszeń działających w obszarze praw człowieka lub wymiaru sprawiedliwości.

Nie ma wątpliwości, że rdzeniem władzy w demokratycznym państwie jest partia (koalicja), która uzyskała większość w parlamencie (lub jego pierwszej izbie), w wolnych, uczciwych wyborach. Nie ma też wątpliwości, że nawet władza wybrana w wyborach musi być kontrolowana (ograniczana) przez takie instytucje, jak niezależne sądy, niezależne media i muszą jej towarzyszyć inne niezależne organy (czy to niezależny prezydent, niezależna druga izba, czy niezależny samorząd terytorialny). Warto zwrócić uwagę, że tylko niezależny od partii rządzącej sąd (konstytucyjny, administracyjny, cywilny czy karny) jest w stanie zapewnić obywatelowi sprawiedliwy wyrok w przypadku, gdy po stronie przeciwnej stanie reprezentant aktualnej władzy lub partii rządzącej (jako reprezentant organu władzy bądź jako prywatna osoba).

Zasady kształtowania składu KRS w części sędziowskiej powinny odpowiadać uregulowaniom konstytucyjnym i traktatowym. W związku z powyższym:

1) Wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym sędziowie – członkowie KRS, jako reprezentanci władzy sądowniczej, zgodnie ze standardem europejskim, powinni być wybierani przez sędziów, nie zaś przez Sejm (art. 11f). Wybory powinny mieć charakter bezpośredni i tajny. Należy przypomnieć treść opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski z dnia 30 stycznia 2017 r. Wskazano w niej, że „Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią, iż mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśliła również, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej. Powyższe zasady znajdują swoje odzwierciedlenie również w Podstawowych zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 roku) oraz Zaleceniach Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczących niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów). Zgodnie z określonymi w tych dokumentach zasadami, wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów należy dokonywać na podstawie ich osiągnięć z uwzględnieniem kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności. Europejska Karta Ustawowych Zasad dotyczących Sędziów (dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca­­‑miedzynarodowa/wspolpracaeuropejska/europejskie­­‑standardy­­‑prawne­­‑dotyczace­­‑sedziow/) przewiduje w punkcie 1.3: „W odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów”. W wyroku z 8 listopada 2021 r. (sprawa nr 49868/19 i 57511/19) Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzekł, że udział Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodzą sędziowie wybrani przez parlament po odebraniu prawa ich wyboru sędziom, powoduje, że osoba powołana w taki sposób nie gwarantuje prawa do niezależnego i bezstronnego sądu. Polska została zobowiązana do podjęcia działań usuwających tę wadliwość i projekt ustawy jest realizacją tych zaleceń;

2) Zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym w KRS będą reprezentowani wszyscy sędziowie (Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych). Celem powyższych regulacji (art. 11f) jest zapewnienie możliwie najszerszej reprezentacji sędziów. W odniesieniu do zasad wyboru obowiązujących przed 2018 r. podnoszono, że kurialny system wyboru deprecjonuje rolę sędziów sądów rejonowych. W wyniku zmian z 2018 r. w skład KRS weszli niemal wyłącznie sędziowie sądów rejonowych. Projektowana regulacja zmierza do zapewnienia uczestnictwa w KRS sędziom wszystkich sądów, odpowiedniego do ich liczebności.

3) W związku z powyższym proponuje się, aby do składu KRS wybierani byli przez sędziów:

a) jeden sędzia Sądu Najwyższego;

b) dwóch sędziów sądów apelacyjnych;

c) trzech sędziów sądów okręgowych;

d) sześciu sędziów sądów rejonowych;

e) jeden sędzia sądu wojskowego;

f) jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;

g) jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zaproponowany w projekcie podział mandatów, obsadzanych przez sędziów poszczególnych pionów lub szczebli sądownictwa, odpowiada stosunkowi liczby sędziów sądów wskazanych w kolejnych punktach art. 11f ust. 1 do łącznej liczby wszystkich sędziów. Jednocześnie projekt respektuje mechanizm demokratycznego wyłaniania przez sędziów swoich przedstawicieli – to sędziowie będą decydować, kto ma reprezentować ich środowisko w KRS. Sędziowie sądów rejonowych będą mogli objąć sześć mandatów w KRS, co stanowi większość (6 na 11) mandatów wśród członków KRS będących sędziami sądów powszechnych.

4) Projektowana regulacja zmierza do wprowadzenia zmodyfikowanej procedury wyboru sędziów do KRS. Oprócz wspomnianego już powrotu do formuły wyboru przedstawicieli środowiska sędziowskiego przez sędziów, projekt wprowadza też nowe elementy tej procedury. Prawo zgłaszania kandydatów na sędziów – członków KRS powinna mieć określona grupa sędziów (art. 11i ust. 1 zmienionej ustawy). Także sędzia może udzielić poparcia tylko jednej kandydaturze i nie może poprzeć sam siebie. Taki zapis ma przeciwdziałać przedłużaniu procedury wyboru sędziów do KRS.

5) Prawo poparcia zgłaszania na członka KRS oraz kandydowania na członka KRS wyłączono sędziom w stanie spoczynku, jako że prawo wyborcze do KRS ma przysługiwać sędziom aktywnym zawodowo.

6) Jako organ zarządzający wybory do KRS – członków KRS, będących sędziami wskazano (art. 11g) Państwową Komisję Wyborczą, jako stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zarządzenia wyborów będzie podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

7) Projekt przewiduje, że kandydatów zgłasza się na piśmie Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie wskazanym w uchwale o zarządzeniu wyborów.

8) W projekcie sformułowano wymagania dla zgłoszenia kandydata na członka KRS. Do zgłoszenia dołącza się zgodę sędziego na kandydowanie na członka KRS. Zgłoszenia kandydata dokonuje na piśmie pełnomocnik. Pełnomocnikiem jest osoba wskazana przez kandydata na członka KRS , spośród osób znajdujących się na liście poparcia kandydata. Do zgłoszenia kandydata załącza się wykaz sędziów popierających zgłoszenie, zawierający ich imiona, nazwiska, stanowiska i miejsca służbowe, numery ewidencyjne PESEL i własnoręcznie złożone podpisy wraz z datą złożenia podpisu.

9) Państwowa Komisja Wyborcza weryfikuje prawidłowość zgłoszeń kandydatów.

a) Analogicznie jak w przypadku wyborów powszechnych Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje sprawdzenia prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów przez sędziów popierających zgłoszenie.

b) Informacji w zakresie posiadania przez kandydata statusu sędziego mającego prawo kandydowania na członka KRS oraz posiadania przez osoby popierające zgłoszenie statusu sędziego mającego prawo poparcia kandydata na członka KRS udzielają Państwowej Komisji Wyborczej Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

c) Określono procedurę uzupełniania braków zgłoszenia. W przypadku zgłoszenia mającego braki uniemożliwiające nadanie mu dalszego biegu, w tym w razie ich nieuzupełnienia, Państwowa Komisja Wyborcza odmawia przyjęcia zgłoszenia kandydata.

d) Projekt przewiduje możliwość zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiającej przyjęcia zgłoszenia kandydata na członka KRS.

10) Projekt reguluje obligatoryjne wysłuchanie publiczne i możliwość zadawania pytań kandydatom na członków KRS. Instytucja ta nawiązuje do nieformalnej instytucji Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Prokuratora Generalnego. Za właściwe należy uznać sformalizowanie tej instytucji, tak, aby opinia publiczna mogła zapoznać się z wszystkimi kandydaturami i skonfrontować je z wynikiem wyborów.

11) Wybory będą przeprowadzone w formie głosowania tradycyjnego, za pomocą kart wyborczych.

12) Głosowanie w poszczególnych sądach będą przeprowadzały komisje skrutacyjne tworzone w poszczególnych sądach przez prezesów sądów, przy czym Państwowa Komisja Wyborcza powinna mieć możliwość tworzenia wspólnych komisji skrutacyjnych dla kilku sądów.

13) Na poziomie ustawowym uregulowano podstawowe elementy procedury głosowania i ustalania wyników, przy czym z uwagi na charakter wyborów, w tym krąg kandydatów i głosujących, uznano, że nie zachodzi potrzeba ustanowienia regulacji na takim poziomie szczegółowości, jak w odniesieniu do wyborów regulowanych ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r – Kodeks wyborczy.

14) Państwowa Komisja Wyborcza w terminie trzech dni od daty sporządzenia protokołu wyborczego ogłasza wyniki wyborów, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

15) Projektodawca nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek niezwłocznego udostępnienia dokumentów związanych z wyborami na wniosek sędziego, który kandydował na członka KRS.

18) Ustawa przewiduje możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru członka KRS. Taki protest powinien być rozpatrywany przez Naczelny Sąd Administracyjny przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

19) Projekt zawiera przepis, zgodnie z którym w przypadku wygaśnięcia mandatu członka KRS , o którym mowa w art. 11f ust. 1, przed upływem kadencji, wybory zarządza się na dzień przypadający nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu. Wyborów zarządzanych w przypadku wygaśnięcia mandatu członka KRS przed upływem kadencji albo w przypadku, gdy Naczelny Sąd Administracyjny postanowi o ponownym przeprowadzeniu wyborów w wyniku rozpoznania protestu, nie przeprowadza się, jeżeli dzień wyborów może zostać wyznaczony w okresie 3 miesięcy przed dniem zakończenia wspólnej kadencji członków KRS wybranych spośród sędziów.

Przy KRS utworzono Radę Społeczną, jako organ doradczy (art. 22a), w szczególności w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich i asesorskich. Celem powołania Rady Społecznej jest zapewnienie otwartego udziału organizacji obywatelskich i zawodowych w formułowaniu strategii reform w sądownictwie oraz w celu zagwarantowania obiektywizmu w procesie ich monitorowania. Pozwoli ona na pełną kontrolę procesu nominacyjnego sędziów. Ostatecznie będzie istotnym gwarantem przestrzegania zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, wyrazem obywatelskiego współdziałania i współodpowiedzialności za decyzje KRS. KRS dzięki powstaniu Rady Społecznej będzie w stanie skuteczniej chronić sądy przed politycznymi naciskami.

Skład Rady Społecznej powinien być możliwie profesjonalny, aby mogła wywiązać się z powierzonego jej zadania.

Proponuje się, aby w skład Rady Społecznej wchodzili (art. 22a ust. 2): osoba wskazana przez Naczelną Radę Adwokacką, osoba wskazana przez Krajową Radę Radców Prawnych, osoba wskazana przez Krajową Radę Notarialną, osoba wskazana przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, osoba wskazana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, osoba wskazana przez Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, trzej przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja Rady Społecznej została ustalona na 4 lata.

**Przepisy przejściowe (art. 2, art. 3, art. 4 i art. 5)**

**Zakończenie działalności w KRS sędziów wybranych przez Sejm**

W przepisach przejściowych przewidziano zakończenie działalności w KRS osób wybranych spośród sędziów przez Sejm na podstawie przepisów uchwalonych w grudniu 2017 r. (art. 2 projektu ustawy). Przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówcześnie, czteroletniej kadencji członków KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejęcie przez Sejm RP wyboru 15 sędziów – członków KRS , niezgodnie z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 7, art. 10 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą jednocześnie odwoływać się do konstytucyjnej ochrony trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP). W celu zapewnienia ciągłości działania konstytucyjnego organu, jakim jest KRS zakończenie działalności tych osób nie nastąpi jednak z mocy ustawy z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, lecz **z dniem ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 11q ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wyników pierwszych wyborów sędziów – członków KRS, których regulację przewiduje art. 3 ust. 1 niniejszej ustawy.** Stosownie do art. 3 ust. 1 projektu ustawy pierwsze wybory członków KRS w miejsce członków, wybranych na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, dokonuje się na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z niezbędną modyfikacją co do terminu przeprowadzenia wyborów.

Projekt przesądza zatem o ciągłości działania KRS. Z uwagi na to, że ustawa jest wykonaniem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 listopada 2021 r. i innych wcześniej powołanych w uzasadnieniu judykatów powyższa regulacja nie budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej i Europejską Konwencją Praw Człowieka.

**Procedura „pierwszego” ukształtowania prawidłowego składu KRS w części sędziowskiej (art. 3)**

Stosownie do art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy pierwsze wybory członków KRS w miejsce członków, wybranych na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, dokonuje się na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że Państwowa Komisja Wyborcza zarządza wybory w terminie 21 dni od dnia wejścia w życie ustawy i zostaną one przeprowadzone w terminie trzech miesięcy od dnia zarządzenia.

Następnie projektowany art. 3 ust. 2 ustawy wskazuje konsekwentnie zgodnie z ideą nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, że w pierwszych wyborach na członka KRS po wejściu w życie niniejszej ustawy prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw doprowadziła do sprzecznego z Konstytucją RP trybu wyboru sędziów-członków KRS , co spowodowało, iż ten kluczowy dla zachowania niezależności polskiego sądownictwa organ utracił gwarancje swojej niezależności. W konsekwencji tryb powołania, względnie promocji sędziów na wyższe stanowiska z udziałem tego organu był wadliwy, co znajduje potwierdzenie w szeregu orzeczeń zarówno trybunałów międzynarodowych, jak i polskich sądów. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyroki w sprawach: Reczkowicz przeciwko Polsce z dnia 22 lipca 2021 r. - skarga nr 43447/19, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce z dnia 8 listopada 2021 r. - skargi nr 49868/19 i 57511/19, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce z dnia 7 lutego 2022 r. - skarga nr 1469/20, Broda i Bojara przeciwko Polsce z dnia 29 czerwca 2021 r. – skargi nr 26691/18 i 27367/18, Grzęda przeciwko Polsce z dnia 15 marca 2022 r. - skarga nr 43572/18, Wałęsa przeciwko Polsce z dnia 23 listopada 2023 r. – skarga nr 50849/21), wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z dnia 19 listopada 2019 r. - sprawa AK z połączonych skarg C 585/18, C 624/18, C 625/18, wyrok Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 2021 r. w sprawie o sygn. C-487/19), orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. III PO 7/18, OSNP 2020/4/38, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r. III PO 8/18, OSNP 2020/10/114, uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. BSA I-4110-1/20) oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. postanowienie z dnia 26 czerwca 2019 r. II GOK 2/18, wyrok z dnia 11 października 2021 r., II GOK 9/18, wyroki w sprawach II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18 wszystkie z dnia 21 września 2021 r.), skład KRS ukształtowany ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw jest sprzeczny z art. 187 Konstytucji RP. Organ ten nie spełnia wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, co sprawia, że sędzia powołany z udziałem KRS w nowym składzie nie może być uznany za niezawisłego i bezstronnego, gdyż jego powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów. Tym samym w pierwszych wyborach na członka KRS po wejściu w życie niniejszej ustawy należało wprowadzić przepis, zgodnie z którym prawo kandydowania na członka KRS nie przysługuje sędziom powołanym przez KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Z zakresu regulacji art. 3 ust. 2 wyłączeni zostali sędziowie powracający na wcześniej zajmowane stanowisko sędziowskie w trybie art. 98 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Sytuacja osób, które zrzekły się urzędu sędziego w celu objęcia funkcji określonych w art. 98 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a następnie zamierzają powrócić na uprzednio zajmowane stanowisko sędziowskie, jest odmienna od sytuacji innych osób, co do których KRS kieruje wniosek do Prezydenta RP o ich powołanie na stanowisko sędziowskie. Prawo powrotu na urząd sędziego jest realizowane w uproszczonej procedurze i warunkowane jedynie wolą zainteresowanego (wymagany jest jego wniosek) oraz spełnieniem warunków wymaganych do powołania na dany urząd. Jeśli tylko były sędzia nadal spełnia te wymagania, a zatem w szczególności: posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, nie został prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, jest nieskazitelnego charakteru, jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, KRS nie może odmówić przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o ponowne powołanie na urząd sędziego. Nie przeprowadza się oceny merytorycznych kwalifikacji osoby ubiegającej się o powołanie (tym bardziej nie porównuje się ich z kwalifikacjami innych kandydatów), ani nie zasięga opinii normalnie wymaganych w postępowaniu nominacyjnym. W przeważającej liczbie przypadków osoby te, ubiegając się o stanowisko sędziowskie, przeszły procedury konkursowe (w tym weryfikację kwalifikacji merytorycznych) przed KRS ukształtowaną zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, co do których nie zachodzą wątpliwości związane z ich wadliwością. Sędziowie ci korzystają w pełni z domniemania niezawisłości.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 projektowanej ustawy pierwsze posiedzenie KRS po przeprowadzeniu pierwszych wyborów do KRS , zwołuje Minister Sprawiedliwości na dzień przypadający nie później niż w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia, w drodze obwieszczenia wyników pierwszych wyborów. Obradom KRS przewodniczy najstarszy wiekiem członek KRS będący sędzią spośród sędziów wybranych na podstawie art. 11f ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Sędzia ten przewodniczy obradom do czasu wyboru nowego Przewodniczącego KRS.

**Postępowania we wszczętych i niezakończonych sprawach indywidualnych**

Zgodnie z art. 4 projektu ustawy postępowania w sprawach indywidualnych, wszczęte i niezakończone przed KRS ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, prowadzi KRS ukształtowana niniejszą ustawą. Aby zapewnić zgodność z prawem prowadzonych postępowań, w szczególności w sprawie powołań sędziowskich, a tym samym stabilność orzeczeń przez nich wydawanych oraz jak najwyższy poziom sędziów weryfikowany przez jawną i transparentną procedurę, postępowania wszczęte przed KRS należy prowadzić dalej w składzie KRS ukształtowanym na podstawie przepisów niniejszej ustawy. Uwzględnić należy przy tym szczególnie trudną i przymusową sytuację asesorów sądowych, referendarzy sądowych i asystentów sędziów uczestniczących w procedurach nominacyjnych na wolne stanowiska sędziowskie i zapewnić możliwość kontynuowania rozpoczętych konkursów, a w konsekwencji rozpoznanie spraw w legalnym składzie KRS.

**Pierwsze posiedzenie Rady Społecznej przy Krajowej Radzie Sądownictwa**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu ustawy Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Notarialna, Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym oraz Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wskazują Przewodniczącemu KRS członków Rady Społecznej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, o którym mowa w art. 11q ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wyników pierwszych wyborów sędziów – członków KRS. Przewodniczący KRS zwołuje pierwsze posiedzenie Rady Społecznej w terminie 14 dni od dnia upływu ww. miesięcznego terminu.

**Oczekiwane skutki**

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej ustawy zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

**Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt jest w pełni zgodny z prawem Unii Europejskiej, a także zapewnia zgodność prawa krajowego z wymogami wynikającymi z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

**Termin wejścia w życie projektowanej ustawy i pozostałe informacje**

W projekcie wskazano, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy został zamieszczony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. 2017 r. poz. 248) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projektowana ustawa zawiera regulacje zapewniające wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Projekt ustawy nie będzie miał negatywnego wpływu na rynek pracy oraz na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projekt ustawy nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

1. ) W szczególności: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., wydany w połączonych sprawach o sygn. C-585/18, C-624/18 i C-625/18; wyrok Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., wydana w składzie trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego, tj.: Izby Cywilnej, Izby Karnej, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, sygn. BSA I-4110-1/20; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. (sprawa o sygn. C-824/18); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. (Reczkowicz przeciwko Polsce, sygn. 43447/19); wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 listopada 2021 r. (Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, sygn. 49868/19 i 57511/19); uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., wydana w składzie 7 sędziów Sądu Najwyższego, sygn. I KZP 2/22; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r. (Wałęsa przeciwko Polsce, sygn. 50849/21); wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w sprawach o sygn.: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 i II GOK 7/18 – w związku z którymi Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także kolejne wyroki wydane w analogicznych sprawach o sygn.: II GOK 4/18, II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18, II GOK 9/18, II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18 i II GOK 20/18. [↑](#footnote-ref-1)