



Zgromadzenie Ogólne

Przeznaczenie: dla szerokiego kręgu odbiorców

Z dnia 5. kwietnia 2018 r.

Język oryginału: angielski
(Tłumaczenie Ośrodka Informacji ONZ
w Warszawie)

Rada Praw Człowieka ONZ

38. sesja

18 czerwca – 6 lipca 2018 r.

Punkt 3. porządku obrad

**Propagowanie i ochrona wszystkich praw człowieka,
praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych,
społecznych i kulturalnych, w tym prawa do rozwoju**

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce

Uwagi wstępne Sekretariatu

W dniach 23–27 października 2017 r. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników złożył oficjalną wizytę w Polsce. W trakcie wizyty spotkał się z szerokim gronem urzędników rządowych wysokiej rangi, Komisarzem ds. Praw Człowieka, sędziami z różnych szczebli władzy sądowej, prokuratorami, prawnikami, pracownikami naukowymi, międzynarodowymi i lokalnymi organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami organizacji międzynarodowych i regionalnych. Celem wizyty była ocena środków legislacyjnych i innych środków mających na celu zreformowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości przyjętych przez Prawo i Sprawiedliwość po zwycięstwie w wyborach powszechnych w październiku 2015 r.

Specjalny Sprawozdawca przyznaje, że Polska ma prawo do reformowania systemu sądownictwa. Podkreśla jednak, że głównym skutkiem – jeśli nie głównym celem – środków przyjętych przez rządzącą większość było naruszenie konstytucyjnie chronionej zasady niezależności i niezawisłości sędziów oraz umożliwienie organom ustawodawczym i wykonawczym ingerowania w wymiar sprawiedliwości.

Pierwszą ofiarą tego jednostronnego podejścia był Trybunał Konstytucyjny, którego prawowitość i niezależność zostały poważnie podważone w wyniku skoordynowanych działań podjętych przez rząd w celu przejęcia nad nim kontroli. W chwili obecnej Trybunał nie może zapewnić niezależnej i skutecznej kontroli zgodności z konstytucją aktów ustawodawczych przyjmowanych przez ustawodawcę. Okoliczność ta budzi poważne wątpliwości co do tego, czy Trybunał jest zdolny do ochrony zasad konstytucyjnych oraz obrony praw człowieka i podstawowych wolności.

Po udanym „oczyszczeniu” Trybunału Konstytucyjnego rząd podjął daleko idącą reformę systemu sądownictwa. Od maja do grudnia 2017 r. przyjął trzy ustawy wprowadzające daleko idące zmiany w składzie i funkcjonowaniu sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Każda z tych ustaw budzi szereg obaw co do zgodności z międzynarodowymi normami prawnymi, a jeśli wziąć pod uwagę ich łączny wpływ, skutkują one poddaniem sądownictwa kontroli organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.

Specjalny Sprawozdawca stwierdza, że wdrożenie tej reformy może zagrozić zdolności organów sądowych do zapewnienia kontroli i równowagi oraz do pełnienia ich podstawowej funkcji w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka oraz stania na straży praworządności. Zaleca Polsce ponowne przeanalizowanie przyjętych środków w świetle międzynarodowych norm i standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy.

Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce*

Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Podstawy prawne i instytucjonalne	3
A.	Zobowiązania międzynarodowe	3
B.	System wymiaru sprawiedliwości.....	4
III.	Wyzwania stojące przed niezależnym i bezstronnym wymiarem sprawiedliwości	5
A.	Wymiar sprawiedliwości narażony na atak	6
B.	Kryzys konstytucyjny	6
C.	Reforma systemu sądownictwa.....	11
IV.	Wnioski	15
V.	Zalecenia	16
A.	Ataki na sądownictwo	17
B.	Trybunał Konstytucyjny.....	17
C.	Ustawa o organizacji sądów powszechnych	17
D.	Ustawa o Sądzie Najwyższym	18
E.	Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa	18

* Dokument rozpowszechniany wyłącznie w języku, w którym został złożony.

I. Wprowadzenie

1. W dniach 23–27 października 2017 r. Diego García-Sayán, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, złożył wizytę w Polsce, aby ocenić środki przyjęte przez Polskę w celu ochrony i propagowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
2. W trakcie wizyty Specjalny Sprawozdawca spotkał się z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Sprawiedliwości, Komisji Praw Człowieka, Prawa i Porządku Publicznego oraz Petycji Sejmu (niższej izby parlamentu), Senackiej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Kancelarii Prezydenta RP. Odbył również spotkania z członkami organów sądowych, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z przedstawicielami Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratorów.
3. Poza urzędnikami państwowymi Specjalny Sprawozdawca spotkał się z szerokim gronem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym z Komisarzem Praw Człowieka (Rzecznikiem Praw Obywatelskich), organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami sędziów, prokuratorów, prawników i pracowników naukowych oraz przedstawicielami organizacji międzynarodowych i regionalnych, w tym Komisji Europejskiej oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR).
4. Specjalny Sprawozdawca pragnie ponownie wyrazić wdzięczność władzom Polski, w szczególności Ministrowi Spraw Zagranicznych, za zaproszenie i współpracę, oraz Ośrodkowi Informacji ONZ w Warszawie za wsparcie udzielone przed wizytą i w czasie jej trwania. Pragnie również wyrazić uznanie dla wszystkich sędziów, prokuratorów, prawników, pracowników naukowych i działaczy społeczeństwa obywatelskiego, którzy poświęcili czas, aby podzielić się z nim swoją wiedzą i opiniami.

II. Podstawy prawne i instytucjonalne

A. Zobowiązania międzynarodowe

5. Skuteczny, niezależny i bezstronny system sądownictwa ma zasadnicze znaczenie w kontekście stania na straży praworządności oraz zapewnienia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Koncepcja niezależności systemu sądownictwa przyjęta jest w wielu międzynarodowych i regionalnych traktatach dotyczących praw człowieka, których Polska jest stroną, w tym w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejskiej konwencji praw człowieka). Oba dokumenty stanowią, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy. Przestrzeganie tych traktatów wiąże się między innymi z koniecznością przyjęcia w kraju wszelkich odpowiednich środków w celu zagwarantowania niezależności systemu sądownictwa i ochrony sędziów przed wszelkimi formami wpływów politycznych w procesie podejmowania przez nich decyzji.
6. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej Polska jest również zobowiązana do przestrzegania i wdrażania postanowień traktatów Unii Europejskiej oraz wartości w nich zapisanych, w tym zasady praworządności i praw człowieka (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która obowiązuje Polskę, określa wymagania sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w odniesieniu do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
7. Niezależność systemu sądownictwa jest zasadniczym wymogiem wynikającym z demokratycznej zasady podziału władzy, która przyjmuje, że władze wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza stanowią trzy odrębne i niezależne organy rządowe. Zasada podziału władzy jest kamieniem węgielnym niezależnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z tą zasadą konstytucja, ustawy i przepisy danego kraju muszą

gwarantować rzeczywistą niezależność wymiaru sprawiedliwości w stosunku do innych organów państwa. W obrębie wymiaru sprawiedliwości sędziowie, prawnicy i prokuratorzy muszą mieć swobodę wykonywania swoich obowiązków zawodowych bez ingerencji politycznej i muszą być chronieni, zarówno pod względem prawnym, jak i praktycznym, przed atakami, nękaniami i prześladowaniami w trakcie wykonywania swojej pracy zawodowej.

8. Wymóg niezależności odnosi się w szczególności do: procedury mianowania sędziów, gwarancji ochrony kadencji sędziów, zasad awansowania, przenoszenia i zawieszania sędziów oraz zaprzestania sprawowania przez nich funkcji, a także do rzeczywistej niezależności sądownictwa od ingerencji politycznej ze strony władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej. Europejski Trybunał Praw Człowieka opracował podobne kryteria w celu stwierdzenia niezależności sądu¹. W uwadze ogólnej nr 32 (2007) dotyczącej prawa do równości przed sądami i trybunałami oraz do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy Komitet Praw Człowieka wyjaśnił, że sytuacja, w której funkcje i kompetencje władzy sądowniczej i władzy wykonawczej nie są wyraźnie rozróżnione lub w której władza wykonawcza jest w stanie kontrolować władzę sądowniczą lub kierować nią, jest niezgodna z koncepcją niezależnego sądu².
9. W Podstawowych Zasadach Niezależności Sądownictwa zdefiniowane są środki, które państwa muszą przyjąć w celu zapewnienia i propagowania niezawisłości sędziów. Zgodnie z Podstawowymi Zasadami Niezależności Sądownictwa niezależność sądownictwa powinna być zagwarantowana w Konstytucji lub prawie krajowym, a obowiązkiem wszystkich instytucji rządowych i innych jest respektowanie i przestrzeganie niezależności sądownictwa (zasada 1). Sądy rozstrzygają sprawy toczące się przed nimi w sposób bezstronny, bez ograniczeń, niewłaściwych wpływów, nakłaniania, nacisków, gróźb lub ingerencji, bezpośrednich lub pośrednich, z jakiegokolwiek strony lub z jakiegokolwiek powodu (zasada 2). Podstawowe Zasady Niezależności Sądownictwa zawierają również wytyczne w zakresie dalszych wymagań, w tym kwalifikacji i doboru sędziów (zasada 10), warunków służby (zasada 11), ochrony kadencji (zasada 12) oraz postępowania dyscyplinarnego, zawieszenia lub procedury odwoławczej (zasady 17–20).
10. Zgodnie z Konstytucją RP traktaty międzynarodowe są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 9 i art. 87 ust. 1). Należycie ratyfikowane umowy międzynarodowe po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stają się częścią krajowego porządku prawnego i mogą być bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1). W przypadku niezgodności z przepisami prawa powszechnego umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed ustawodawstwem krajowym (art. 91 ust. 2).

B. System wymiaru sprawiedliwości

11. W Konstytucji RP przyjęto zasadę podziału i równowagi władzy (art. 10) oraz zasadę niezależności sądownictwa (art. 173). Rozdział II Konstytucji odnosi się do praw człowieka i podstawowych wolności osób, w tym prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, bezstronny i niezależny sąd (art. 45). Rozdział VIII Konstytucji zawiera szczegółowe przepisy dotyczące niezależności sądownictwa. Art. 178 ust. 1 stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawodawstwu krajowemu. Inne przepisy konstytucyjne przewidują dodatkowe zabezpieczenia, w tym odpowiednie warunki pracy i wynagrodzenia (art. 178 ust. 2), ochronę kadencji (art. 179), nieusuwalność (art. 180) oraz immunitet sędziowski (art. 181).

¹ Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że w celu ustalenia, czy organ sądowy można uznać za „niezależny”, należy uwzględnić cztery czynniki: (a) sposób powołania; (b) warunki kadencji; (c) gwarancje ochrony przed naciskami z zewnątrz; (d) zasadę niezależności. Zob. na przykład *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z dnia 28 czerwca 1984 r.; *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z dnia 25 lutego 1997 r.; *Incal przeciwko Turcji*, wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r.; *Salov przeciwko Ukrainie*, wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r.; *Luka przeciwko Rumunii*, wyrok z dnia 21 lipca 2009 r.; *Pohoska przeciwko Polsce*, wyrok z dnia 10 stycznia 2012 r.

² Zob. Komitet Praw Człowieka, uwaga ogólna nr 32, ust. 19.

12. Zgodnie z Konstytucją system sądownictwa w Polsce składa się z Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych (art. 175 ust. 1). Organizację i funkcjonowanie tych sądów regulują przepisy prawa powszechnego.

III. Wyzwania stojące przed niezależnym i bezstronnym wymiarem sprawiedliwości

13. W dniu 25 października 2015 r. partia Prawo i Sprawiedliwość uzyskała bezwzględną większość w wyborach parlamentarnych. Wybory parlamentarne były poprzedzone wyborami prezydenckimi w maju 2015 r., które wygrał kandydat partii Andrzej Duda. Po zwycięstwie w wyborach partia narodowo-konserwatywna zainicjowała „serię kontrowersyjnych reform, które zakwestionowały sens istnienia instytucji demokratycznych kraju, spolaryzowały opinię publiczną i zmieniły charakter stosunków Polski” z Unią Europejską³. Działania rządu wywołały w kraju protesty zakrojone na szeroką skalę oraz spowodowały groźbę sankcji ze strony Komisji Europejskiej.
14. Partia Prawo i Sprawiedliwość uznała, że zwycięstwo w wyborach daje jej wyraźny mandat do przeprowadzenia kompleksowej reformy systemu sądownictwa, który od dawna uważany był przez rządzącą większość za mechanizm umożliwiający byłym elitom komunistycznym zachowanie statusu i wpływów w momencie przejścia Polski do ustroju demokratycznego. Deklarowanym celem reformy jest zwiększenie skuteczności systemu sądowniczego, ograniczenie opóźnień w postępowaniach sądowych, zwiększenie odpowiedzialności sędziów i zwalczanie korporacjonizmu, który według rządzącej większości ma wpływ na wymiar sprawiedliwości i ogranicza jego skuteczność. Zdaniem rządzącej partii ta zakrojona na szeroką skalę reforma powinna być od dawna przeprowadzona i jest konieczna, aby przywrócić zaufanie publiczne do sądownictwa.
15. Przeprowadzana obecnie reforma składa się z dwóch odrębnych etapów⁴. Z uwagi na brak większości kwalifikowanej, która pozwoliłaby na zmianę Konstytucji, w pierwszym etapie rządząca większość podjęła skoordynowane działania mające na celu uzyskanie kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym. Na tym etapie Trybunał był „obłączoną twierdzą”⁵, której przejście utworzyłoby drogę do wprowadzenia daleko idących zmian w wymiarze sprawiedliwości bez względu na ich zgodność z Konstytucją. Po przekształceniu Trybunału „w organ podatny na wpływy polityczne”⁶ rząd przeszedł do drugiego etapu reformy, przyjmując akty ustawodawcze zmieniające skład i sposób funkcjonowania głównych instytucji sądowych w kraju: sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa.
16. W poniższych sekcjach B i C Specjalny Sprawozdawca ocenia przyjęte przez Polskę środki legislacyjne i inne środki w świetle istniejących międzynarodowych norm, standardów i dobrych praktyk dotyczących niezależności sądownictwa i podziału władzy. Poniższa ocena bazuje na obszernej analizie (z którą należy dodatkowo zapoznać się) przeprowadzonej przez międzynarodowe i regionalne instytucje praw człowieka, w tym Komisję Praw Człowieka (zob. CCPR/C/POL/CO/7, punkty 6–7), Komisarza Praw Człowieka Rady Europy⁷, OBWE/ODIHR⁸ oraz Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję

³ Economist Intelligence Unit, raport krajowy: Polska, 15 września 2017 r., s. 3.

⁴ Zob. wywiad dla „Rzeczypospolitej” z Jarosławem Kaczyńskim, obecnym przywódcą partii Prawo i Sprawiedliwość, z dnia 18 stycznia 2016 r. (cytowany przez Sąd Najwyższy w piśmie z dnia 6 marca 2017 r. skierowanym do Komisji Europejskiej w sprawie sytuacji sądownictwa w Polsce).

⁵ D. Mazur, W. Żurek, „So called «good change» in the Polish system of the administration of justice”, październik 2017 r., s. 5.

⁶ Economist Intelligence Unit, raport krajowy, s. 3.

⁷ Sprawozdanie Komisarza Nilsa Muižnieksa dotyczące jego wizyty w Polsce (9–12 lutego 2016 r.), CommDH(2016)23, czerwiec 2016.

⁸ Opinia na temat projektów zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw, JUD-POL/305/2017, 5 maja 2017 r.; opinia na temat niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, JUD-POL/315/2017, 13 listopada 2017 r.

enecką)⁹, a także Komisję Europejską, która wydała cztery zalecenia mające na celu przeciwdziałanie „systemowemu zagrożeniu dla praworządności” w Polsce¹⁰.

A. Wymiar sprawiedliwości narażony na atak

17. Niezależność wymiaru sprawiedliwości oraz instytucjonalne systemy kontroli i równowagi są w Polsce zagrożone. Reforma i modernizacja instytucji sądowniczych jest uzasadnionym celem. Procesy te powinny jednak być przeprowadzane w celu wzmocnienia niezależności sądownictwa i praworządności.
18. Procesom wdrażania proponowanej reformy sądownictwa towarzyszył zakrojony na szeroką skalę atak propagandowy na sądownictwo, które rządząca większość przedstawia jako „kastę”, „państwo w państwie”, całkowicie autonomiczną korporację, której celem jest wyłącznie obrona własnych interesów i która nie ponosi żadnej odpowiedzialności przed społeczeństwem. Ataki na niezawisłość i bezstronność sądownictwa wydają się być powszechne w niektórych mediach, które w pewnych przypadkach przedstawiały sądownictwo jako nieskuteczne i skorumpowane oraz wykorzystywały w sposób instrumentalny kilka odosobnionych przypadków nielegalnych działań, w których brali udział sędziowie, do demonizowania całego systemu sądownictwa.
19. Specjalny Sprawozdawca jest szczególnie zaniepokojony kampanią „Sprawiedliwe Sądy” prowadzoną przez Polską Fundację Narodową, powołaną przez obecny parlament pod patronatem partii rządzącej i finansowaną przez 17 korporacji państwowych, której oficjalnym celem jest propagowanie szeroko zakrojonej reformy sądownictwa. Kampania, która wywołała kontrowersje z powodu braku przejrzystości co do sponsora i budżetu, składa się z billboardów, reklam w telewizji i mediach społecznościowych oraz dedykowanego portalu. Przedstawia ona zniekształcony obraz sądownictwa, ukazując sędziów jako „wrogów” polskiego narodu i zło w polskim społeczeństwie¹¹.

B. Kryzys konstytucyjny

20. Specjalny Sprawozdawca jest głęboko zaniepokojony trwającym kryzysem konstytucyjnym, który zaczął rozwijać się w szybkim tempie tuż po wyborach w październiku 2015 r.
21. Kryzys zrodził się z konfliktu pomiędzy nową większością parlamentarną i ustępującą partią polityczną dotyczącym prawa do powoływania nowych sędziów konstytucyjnych. Po zwycięstwie w wyborach partia Prawo i Sprawiedliwość uznała, że żadna reforma systemu politycznego i społeczeństwa polskiego nie byłaby możliwa bez „odpolitycznienia” instytucji i organów państwowych, które jej zdaniem były zdominowane przez poprzednie władze i które z tego powodu przyjmują postawę stronnictwa na korzyść poprzednich władz. Trybunał Konstytucyjny, który dysponował znacznymi uprawnieniami do zablokowania lub utrudnienia wprowadzenia reformy w przypadku niezgodności z przepisami konstytucyjnymi, stał się pierwszą „ofiara” nowej większości parlamentarnej.
22. Specjalny Sprawozdawca skupia się na trzech różnych aspektach kryzysu: (a) konflikcie dotyczącym mianowania sędziów konstytucyjnych; (b) odmowie ogłoszenia i wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego; (c) przyjęciu „ustaw naprawczych” mających na celu osłabienie skuteczności Trybunału Konstytucyjnego.

⁹ Opinia 833/2015 na temat nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, 11 marca 2016 r.; opinia 860/2016 na temat ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, 14 października 2016 r.; opinia 904/2017 na temat projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, projektu nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym zaproponowanej przez Prezydenta RP oraz ustawy o organizacji sądów powszechnych, 11 grudnia 2017 r.

¹⁰ Zob. zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące praworządności w Polsce: 2016/1374 z dnia 27 lipca 2016 r.; 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r.; 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r.; 2017/0360 z dnia 20 grudnia 2017 r.

¹¹ Portal „Sprawiedliwe Sądy” zawiera sekcję zatytułowaną „uprzywilejowana kasta”, w której znajdują się artykuły o sędziach złapanych na prowadzeniu w stanie nietrzeźwym oraz oskarżonych o kradzież sklepową i wszczynanie bójek w barach. Przedstawiono w niej również przypadki rzeczywistych lub domniemych błędów popełnionych przez sądy, np. przypadek sędziego, który zwolnił z aresztu pedofila recydywistę, oraz sądu, który ostateczne orzeczenie w sprawie brutalnego zabójstwa starszej kobiety wydał dopiero po 16 latach.

1. Powołanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego

23. Nie ulega wątpliwości, że „grzech pierworodny”, który wywołał kryzys, został popełniony przez poprzednią większość parlamentarną. W dniu 25 czerwca 2015 r. przed wyborami powszechnymi Sejm przyjął ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Nowa ustawa wprowadziła nowy przepis dotyczący powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 137), który umożliwiał ustępującej władzy obsadzenie wszystkich pięciu stanowisk w Trybunale. W roku 2015 stanowiska Trybunału miały się zwolnić, w tym dwa – dopiero po wyborach powszechnych. W dniu 8 października 2015 r. ustępujący Sejm wybrał pięciu sędziów – trzech w miejsce sędziów odchodzących w dniu 6 listopada 2015 r., i dwóch w miejsce tych sędziów, których kadencja upływała w dniach 2 i 8 grudnia 2015 r. Prezydent RP odmówił jednak przyjęcia przysięgi pięciu nowych sędziów, których często określa się mianem „październikowych sędziów”.
24. Dnia 19 listopada 2015 r. nowy Sejm zmienił ustawę o Trybunale Konstytucyjnym w trybie przyspieszonym. Zmiana uchyliła art. 137 ustawy. W dniu 25 listopada Sejm podjął uchwałę o unieważnieniu pięciu sędziów powołanych przez ustępującą władzę, a w dniu 2 grudnia powołał pięciu nowych sędziów („grudniowych sędziów”). Prezydent RP przyjął przysięgę tych sędziów.
25. W dniach 3 i 9 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa orzeczenia dotyczące wyboru nowych sędziów przez poprzednią i nową władzę.
26. W pierwszym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że ustępujący Sejm mógł mianować trzech sędziów w miejsce sędziów, których mandaty wygasły przed końcem kadencji poprzedniej władzy, oraz że Prezydent RP miał obowiązek przyjąć ich przysięgę. Trybunał uznał także, że ustępujący Sejm nie mógł mianować dwóch sędziów zastępujących tych sędziów, których kadencja upływała w grudniu.
27. W drugim orzeczeniu dotyczącym zgodności z konstytucją nowelizacji ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał unieważnił m.in. podstawę prawną wyboru przez nową władzę trzech sędziów, którzy zostali mianowani w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła w listopadzie. Trybunał wyjaśnił również, że początkiem kadencji sędziów konstytucyjnych jest ich mianowanie przez Sejm, a nie moment złożenia przysięgi przed prezydentem RP.
28. Dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie doprowadziły do zakończenia kryzysu. Prezydent RP odmówił wykonania orzeczeń Trybunału, natomiast Prezes Trybunału Konstytucyjnego odmówił przyjęcia do składu trzech sędziów mianowanych przez Sejm w grudniu 2015 r. W dniu 12 stycznia 2016 r. do składu sędziowskiego zostali dopuszczeni dwaj sędziowie należycie mianowani przez obecny Sejm. Od tego momentu Trybunał miał 12 zasiadających sędziów zamiast 15, tak jak wymaga tego Konstytucja.
29. Specjalny Sprawozdawca ubolewa, że orzeczenia wydane przez Trybunał Konstytucyjny w dniach 3 i 9 grudnia 2015 r. nie zostały wykonane. Stanowi to rażące naruszenie zasady niezależności sądów i zasady podziału władzy oraz naruszenie Konstytucji RP¹². Obowiązek respektowania i przestrzegania orzeczeń i wyroków sądowych stanowi niezbędne następstwo zasady niezależności instytucjonalnej sądownictwa (zob. zasada 1, zdanie drugie oraz zasady 3 i 4 Podstawowych Zasad Niezależności Sądownictwa). Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka potwierdza, że zasada niezależności sądownictwa wymaga, aby władze krajowe, które nie są częścią systemu sądownictwa, respektowały orzeczenia sądów krajowych i stosowały się do nich¹³.

¹² Zgodnie z art. 190 ust. 1 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są prawomocne i powszechnie wiążące.

¹³ Na przykład w przypadku wyroku Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że „ugruntowaną zasadą jest, że uprawnienie do wydawania wiążących decyzji, które nie mogą być zmienione przez organ pozasądowy, jest nieodłącznie związane z samym pojęciem «sądu» i może być również postrzegane jako element «niezawisłości» wymaganej na mocy art. 6 ust. 1” Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ust. 77).

2. Brak ogłoszenia i wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

30. Gdy dla większości parlamentarnej stało się jasne, że nie jest możliwe szybkie przejście kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym poprzez obsadzenie większości stanowisk kandydatami partii, wprowadziła ona dalsze zmiany legislacyjne – często nazywane „ustawami naprawczymi” – mające na celu sparaliżowanie Trybunału¹⁴.
31. W dniu 22 grudnia 2015 r. w trybie przyspieszonym Sejm znowelizował ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Zmiany weszły w życie niezwłocznie, bez *vacatio legis* (które umożliwiłoby Trybunałowi rozstrzygnięcie o ich konstytucyjności przed ich wejściem w życie). Zwiększono kworum potrzebne do rozpatrywania spraw w pełnym składzie (13 z 15 sędziów), wprowadzono wymóg większości dwóch trzecich do wydawania orzeczeń przez pełny skład sędziowski, wprowadzono „zasadę kolejności” w celu rozpatrywania spraw zgodnie z kolejnością ich wpływu i ustalono minimalny czas oczekiwania na rozprawę. Zdaniem Komisji Weneckiej efektem tych zmian proceduralnych byłoby poważne ograniczenie skuteczności Trybunału poprzez znaczne utrudnienie procesu orzeczniczego i spowolnienie prac Trybunału¹⁵.
32. W dniu 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie 12 sędziów uznał zmiany z dnia 22 grudnia 2015 r. za w całości niezgodne z konstytucją. Rząd zakwestionował legalność tego orzeczenia, ponieważ Trybunał nie zastosował procedury przewidzianej w nowelizacji ustawy (do podjęcia decyzji w sprawie zgodności zmian z konstytucją wymagane byłoby kworum 13 z 15 sędziów i kwalifikowana większość dwóch trzecich głosów). W związku z tym polskie władze odmówiły ogłoszenia tego orzeczenia oraz decyzji wydanych po tej dacie w Dzienniku Urzędowym.
33. W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, która uchyliła ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. Nowa ustawa zawierała pewne ulepszenia w stosunku do nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. Obniżyła kworum na sesji plenarnej z 13 do 11 sędziów, przywróciła większość głosów potrzebną do przyjęcia decyzji, wprowadziła wyjątki od „zasady kolejności” i zmniejszyła minimalny czas oczekiwania na rozprawę. Ustawa wprowadziła jednak również szereg problematycznych przepisów, takich jak zezwolenie należycie powiadomionemu Prokuratorowi Generalnemu na zablokowanie rozpatrywania spraw wrażliwych politycznie pod jego nieobecność oraz odroczenie sprawy o okres do sześciu miesięcy na wniosek czterech sędziów. Zarówno Komisja Wenecka, jak i Komisja Europejska wyraziły stanowisko, że nowa ustawa budzi obawy co do skuteczności kontroli zgodności z konstytucją, niezależności Trybunału i praworządności¹⁶.
34. W dniu 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w sprawie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Ponieważ konstytucyjność ustawy oceniano w krótkim *vacatio legis* dwóch tygodni przed jej wejściem w życie, orzeczenie zostało wydane na podstawie ustawy z czerwca 2015 r., a nie na podstawie nowej ustawy, bez uwzględnienia nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. (która została już uznana przez Trybunał za niezgodną z konstytucją w orzeczeniu z 9 marca 2016 r.). Trybunał orzekł, że niektóre przepisy nowej ustawy naruszają niezależność sądownictwa oraz zasadę podziału i równowagi władzy i dlatego są niezgodne z konstytucją. Podobnie jak w przypadku wyroku z dnia 9 marca 2016 r., władze polskie nie uznały ważności tego wyroku i nie ogłosiły go w Dzienniku Urzędowym.
35. W dniu 16 sierpnia 2016 r. polski rząd ogłosił – zgodnie z art. 89 nowej ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. – 21 orzeczeń „wydanych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym” w okresie od 6 kwietnia do 19 lipca 2016 r. Orzeczenia z 9 marca i 11 sierpnia 2016 r. nie zostały jednak ogłoszone przez polskie władze, ponieważ dotyczyły one aktów normatywnych, które „utraciły moc obowiązującą”. W orzeczeniu

¹⁴ D. Mazur, W. Żurek, „So called «good change»”, s. 6.

¹⁵ Zob. Komisja Wenecka, opinia 833/2015, ust. 88.

¹⁶ Zob. Komisja Europejska, zalecenie 2016/1374, punkt 4.2; Komisja Wenecka, opinia 860/2016, ust. 123.

z dnia 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał art. 89 za niezgodny z konstytucją ze względu na niespójność z zasadami podziału władzy i niezależności sądownictwa. Komisja Wenecka podzieliła ten pogląd, stwierdzając, że ani władza wykonawcza, ani władza ustawodawcza nie powinny „wybierać, które orzeczenia sądu mają być ogłaszane, a które nie”¹⁷.

36. Specjalny Sprawozdawca jest zaniepokojony faktem, że wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie zostały jeszcze ogłoszone w Dzienniku Urzędowym. W szczególności nie zgadza się on z uzasadnieniem, że władza wykonawcza zachowuje uprawnienia do kontroli przestrzegania norm proceduralnych przez Trybunał¹⁸. Ważność orzeczeń Trybunału nie może w żadnym wypadku zależeć od dobrej woli władzy wykonawczej lub władzy ustawodawczej. Fakt zostania wybranym w wyborach nie daje władzy rządzącej monopolu legitymizacji władzy ani prawa do sprawowania kontroli nad sądem, który zgodnie z konstytucją gwarantuje odpowiednią kontrolę i równowagę między różnymi organami państwa. Aby Trybunał mógł działać w sposób niezależny i skuteczny, musi mieć wyłączne kompetencje do decydowania o procedurach, których należy przestrzegać przy przyjmowaniu decyzji Trybunału. Jakakolwiek ingerencja w postępowanie sądowe stanowi naruszenie zasad 3 i 4 Podstawowych Zasad Niezależności Sądownictwa oraz poważne naruszenie zasady podziału władzy.
37. Specjalny Sprawozdawca akceptuje ogłoszenie w dniu 16 sierpnia 2016 r. 21 orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny od dnia 9 marca 2016 r. Zwraca jednak uwagę, że art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. nie może być traktowany jako podstawa prawna ich ogłoszenia, ponieważ przepis ten został w orzeczeniu z dnia 11 sierpnia 2016 r. uznany za niezgodny z konstytucją. Ponadto Specjalny Sprawozdawca podziela pogląd Komisji Weneckiej, że „publiczne przedstawianie orzeczeń Trybunału jako «niezgodnych z prawem» kwestionuje pozycję Trybunału Konstytucyjnego jako ostatecznego arbitra w sprawach dotyczących interpretacji konstytucji i stanowi atak na jego autorytet, co stoi w sprzeczności z zasadą lojalnej współpracy między organami państwowymi”¹⁹.

3. Trzy ustawy z grudnia 2016 r. i utworzenie „nowego” Trybunału Konstytucyjnego

38. Pod koniec 2016 r., kiedy kończyła się kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Sejm przyjął trzy nowe ustawy o pracy Trybunału:
 - (a) ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego;
 - (b) ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym;
 - (c) ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. – przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego („akt wykonawczy”).
39. Celem tych ustaw było, zdaniem wielu komentatorów, zapewnienie rządzącej większości szansy powołania nowego Prezesa i przejęcia kontroli nad Trybunałem. Najważniejsze przepisy tych ustaw weszły w życie bez *vacatio legis*. Zgodnie z art. 3 aktu wykonawczego ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r., którą Trybunał w swoim wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. uznał wcześniej w większości za niezgodną z konstytucją, straciła moc.
40. Ustawy te zawierają przepisy, które wpływają na zasadę niezależności sądownictwa i zasadę podziału władzy, w tym:
 - (a) art. 5 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym stosunek służbowy sędziów Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania przed Prezydentem

¹⁷ Zob. Komisja Wenecka, opinia 860/2016, ust. 96.

¹⁸ Według przedstawicieli rządu władza ta wynika bezpośrednio z mandatu, jaki naród polski powierzył rządzącej większości w ostatnich wyborach. Ich zdaniem sprawowanie ostatecznej kontroli nad legalnością decyzji Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem rządu, ponieważ ma on większą legitymację demokratyczną niż sędziowie, z racji tego że jego przedstawiciele zostali wybrani w wyborach.

¹⁹ Zob. Komisja Wenecka, opinia 860/2016, ust. 101.

- RP (przepis ma na celu umożliwienie sprawowania funkcji nielegalnie powołanym „grudniowym sędziom”);
- (b) art. 24 i kolejne o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i emerytowanych sędziów Trybunału, które rozszerzają zakres zachowań mogących skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego oraz uprawniają Prezydenta RP do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na wniosek Prokuratora Generalnego;
- (c) art. 10 aktu wykonawczego przewidujący możliwość wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co stanowi ingerencję władzy ustawodawczej w niezależność Trybunału, o ile ma on na celu zachęcenie obecnych sędziów Trybunału do rezygnacji z pełnionej funkcji przed upływem kadencji.
41. Najbardziej problematyczne są jednak przepisy dotyczące mianowania Prezesa Trybunału, Wiceprezesa Trybunału i „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału”. Akt wykonawczy stanowi, że jeżeli do dnia ogłoszenia tej ustawy Walne Zgromadzenie Trybunału nie zostanie zwołane lub przedstawi kandydatów Prezydentowi RP, „procedurę przedstawiania kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału przeprowadza się na zasadach określonych w art. 21 tej ustawy” (art. 16). Ponadto stanowi on, że w razie konieczności przeprowadzenia postępowania przewidzianego w art. 21, Prezydent RP wybiera sędziego, który będzie pełnił obowiązki Prezesa Trybunału („sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału”) spośród sędziów Trybunału o najdłuższym stażu pracy w sądownictwie powszechnym lub administracji państwowej szczebla centralnego na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa (art. 17 ust. 2). Art. 18 przyznaje „sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału” szeroki zakres uprawnień, w tym umożliwia nielegalnie wybranym „grudniowym sędziom” pełnienie funkcji sędziego oraz przeprowadzanie procedury określonej w art. 21 ustawy.
42. Kluczowe przepisy aktu wykonawczego weszły w życie w dniu następującym po dniu publikacji, tj. 20 grudnia 2016 r., dzień po upływie kadencji dotychczasowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Tego dnia prezydent RP mianował na „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału” sędzię Julię Przyłębską wybraną wcześniej przez rządzącą większość w czasie trwania obecnego Sejmu. Sędzia Przyłębska dopuściła trzech sędziów powołanych przez ósmy (obecny) Sejm do objęcia funkcji w Trybunale i zwołała na ten sam dzień posiedzenie Walnego Zgromadzenia. Z uwagi na bliski termin posiedzenia jeden sędzia nie mógł w nim uczestniczyć i wystąpił z wnioskiem o przesunięcie terminu posiedzenia na dzień 21 grudnia. Po odmowie ze strony „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału” ośmiu innych sędziów odmówiło udziału w Walnym Zgromadzeniu, a w posiedzeniu uczestniczyło jedynie sześciu sędziów – wszystkich mianowanych przez obecny Sejm. Następnego dnia Prezydent RP mianował sędzię Przyłębską na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
43. Specjalny Sprawozdawca uważa, że procedura określona w art. 17. aktu wykonawczego, która umożliwia Prezydentowi RP bezpośrednio mianowanie „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału”, budzi poważne obawy w odniesieniu do zasad niezależności sądownictwa i podziału władzy. Procedura ta budzi również obawy co do jej zgodności z konstytucją, ponieważ Konstytucja RP nie przewiduje funkcji „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału” i wyraźnie stanowi, że Prezesa Trybunału i Wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent RP „spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego” (art. 194 ust. 2). Określone w art. 17 ust. 2 kryteria wyboru „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału” wydają się również arbitralne, „ponieważ możliwy jest wybór osoby, która nie ma żadnego merytorycznego doświadczenia w sądownictwie, a jedynie w administracji państwowej szczebla centralnego, niemożliwy natomiast jest wybór osoby, która legitymuje się długim stażem w Trybunale, ale nie w sądach powszechnych”²⁰.
44. Specjalny Sprawozdawca uważa także, że procedura przewidziana w art. 21. aktu wykonawczego dotycząca mianowania nowego Trybunału Konstytucyjnego budzi poważne

²⁰ Zob. Komisja Europejska, zalecenie 2017/146, ust. 57.

obawy w odniesieniu do zasad niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. Udział w tej procedurze sędziów nielegalnie powołanych przez obecny Sejm stanowi poważny atak na niezależność Trybunału, który w orzeczeniu z dnia 9 grudnia 2015 r. uznał, że podstawa prawna ich wyboru jest niezgodna z konstytucją. Wyłączenie „październikowych sędziów” z procedury, które stanowi naruszenie orzeczenia Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r., także budzi poważne wątpliwości co do legalności tej procedury. Ponadto wybranie kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału przez zaledwie sześciu sędziów jest sprzeczne z orzeczeniem Trybunału z dnia 7 listopada 2016 r., zgodnie z którym art. 194 ust. 2 Konstytucji należy interpretować w ten sposób, że wymaga on od Prezydenta RP dokonania wyboru Prezesa Trybunału spośród kandydatów, którzy uzyskali większość w Zgromadzeniu Ogólnym Trybunału.

45. Udział w pracach Trybunału Konstytucyjnego sędziów nielegalnie wybranych przez obecny Sejm oraz wykluczenie „październikowych sędziów” z działań sądowych Trybunału nie tylko wpływają na legalność powołania Prezesa Trybunału, ale także budzą poważne wątpliwości co do niezależności i legalności całego Trybunału. Zgodnie z otrzymanymi informacjami pewne instytucje państwowe, w tym Krajowa Rada Sądownictwa i Komisarz ds. Praw Człowieka, obecnie powstrzymują się od przedkładania Trybunałowi nowych aktów ustawodawczych, spośród których część niesie ze sobą daleko idące konsekwencje dla praw człowieka. W obecnych okolicznościach nie można zagwarantować skutecznej kontroli zgodności polskiego ustawodawstwa z konstytucją.

C. Reforma systemu sądownictwa

46. W lipcu 2017 r. rząd przedstawił pakiet trzech projektów ustaw mających na celu zmianę składu i sposobu funkcjonowania sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. W dniu 25 lipca Prezydent RP podpisał nowelizację ustawy o organizacji sądów powszechnych, ale podjął decyzję o zawetowaniu dwóch pozostałych ustaw w następstwie powszechnych protestów społecznych przeciwko reformie sądownictwa. We wrześniu Prezydent przedstawił Sejmowi dwa nowe projekty ustaw: o Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa. W ustawach tych zostały uwzględnione obawy wyrażane przez podmioty krajowe i międzynarodowe, ale ogólny kierunek reformy pozostał niezmienny. Obie ustawy zostały ostatecznie przyjęte przez Sejm w dniu 8 grudnia i podpisane przez Prezydenta RP w dniu 20 grudnia.

1. Ustawa o organizacji sądów powszechnych

47. Decyzja Prezydenta o zawetowaniu projektów ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa przystąpiła do podpisania ustawy o organizacji sądów powszechnych, co ma istotne negatywne konsekwencje dla niezależności systemu sądownictwa w Polsce. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, które nie są ustawowo zastrzeżone dla właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji). Sądy te rozstrzygają m.in. sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa handlowego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. System sądów powszechnych składa się z 321 sądów rejonowych (pierwsza instancja), 45 sądów okręgowych (pierwsza instancja lub instancja odwoławcza) oraz 11 sądów apelacyjnych (instancja odwoławcza).
48. Nowelizacja ustawy o organizacji sądów powszechnych wprowadza nowe zasady powoływania i odwoływania prezesów sądów, którzy oprócz pełnienia funkcji sądowniczych pełnią również ważne funkcje zarządcze. Zgodnie z art. 17 Minister Sprawiedliwości nabywa szerokie i uznaniowe uprawnienia do powoływania i odwoływania prezesów sądów. W ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie zmian Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych oraz do powoływania ich zastępców według własnego uznania i bez jakiegokolwiek kontroli sądowej. Po upływie tego okresu Minister Sprawiedliwości zachowuje prawo do odwołania prezesa sądu według własnego uznania, a Krajowa Rada Sądownictwa może zablokować decyzję o odwołaniu prezesa sądu jedynie większością kwalifikowaną

dwoch trzech głosów swoich członków²¹. Nowelizacja wprowadza również nową podstawę do odwołania, która może być łatwo nadużywana do odwoływania sędziów według uznania Ministra i która daje Ministrowi nieograniczone prawo do powoływania nowych prezesów sądów bez obowiązku uzyskania zgody zgromadzenia ogólnego danego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa, jak miało to miejsce na mocy poprzedniej ustawy.

49. Ingerencja w prace sądów powszechnych budzi poważne obawy w odniesieniu do zasad niezależności sądownictwa i podziału władzy. Przepisy te łącznie ułatwiają Ministrowi Sprawiedliwości wywieranie nacisku na prezesów sądów, których kariera zawodowa będzie teraz uzależniona od utrzymywania dobrych stosunków z tą osobą. Jak zauważyła Komisja Europejska, prezes sądu właściwego do wydania orzeczenia w sprawie politycznie wrażliwej może czuć się zmuszony do podjęcia decyzji na korzyść władz państwowych w celu zminimalizowania ryzyka odwołania, natomiast zwykli członkowie sądu mogą być skłonni w podobnych sprawach do utrzymania stanowiska rządu w celu zwiększenia szans na objęcie stanowiska prezesa sądu w przyszłości²². W obu przypadkach niezawisłość i bezstronność sędziego są zagrożone, a postrzeganie jego niezawisłości i bezstronności jest nieodwracalnie naruszone.
50. Udział Ministra Sprawiedliwości w odwoływaniu prezesa sądu jest tym bardziej problematyczny, że może on podejmować takie decyzje na podstawie zbyt szerokich kryteriów, które nie zapewniają minimalnych środków zabezpieczających przed arbitralnym odwołaniem. Podstawowe Zasady Niezależności Sądownictwa stanowią, że odwołanie sędziego może nastąpić tylko „z powodu niezdolności do czynności lub zachowania, które czyni go niezdolnym do wykonywania czynności służbowych” i tylko w wyniku postępowania prowadzonego zgodnie z ustalonymi standardami postępowania sądowego (zasady 18 i 19). Przewidują one również, że decyzje w postępowaniach dotyczących odwoływania „powinny podlegać niezależnej kontroli” (zasada 20). Komitet Praw Człowieka uważa, że „odwołanie sędziów przez władzę wykonawczą, np. przed upływem kadencji, na którą zostali powołani, bez żadnego konkretnego uzasadnienia i bez skutecznej ochrony sądowej, która mogłaby podważyć to odwołanie, jest niezgodne z zasadą niezależności systemu sądownictwa”²³.
51. Nowy system emerytalny mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych wprowadza niższy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn sędziów, którzy przejdą w stan spoczynku odpowiednio w wieku 60 i 65 lat. Do tej pory sędziowie, zarówno kobiety, jak i mężczyźni, przechodzili w stan spoczynku w wieku 67 lat. Przepisy te podważają zasadę bezpieczeństwa kadencji, zgodnie z którą sędziowie mają zagwarantowany staż pracy do osiągnięcia wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku lub do wygaśnięcia kadencji (zasada 12). Komitet Praw Człowieka wielokrotnie zauważał również, że nieusuwalność sędziów stanowi istotne następstwo niezależności sądownictwa.
52. Równie problematyczne jest prawo Ministra Sprawiedliwości do decydowania w indywidualnych przypadkach i na podstawie niejasnych kryteriów o przedłużeniu mandatu poszczególnych sędziów do 70. roku życia, ponieważ pozwala ono na wywieranie wpływu na poszczególnych sędziów, podważając w ten sposób ich niezawisłość. W szczególności brak ram czasowych do wydania decyzji umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości utrzymanie wpływu na danych sędziów przez pozostały okres ich mandatu sędziowskiego.

2. Ustawa o Sądzie Najwyższym

53. Sąd Najwyższy jest naczelnym organem władzy sądowniczej w Polsce. Zgodnie z Konstytucją sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1), stwierdza ważność wyborów parlamentarnych

²¹ Komisja Wenecka zauważyła, że próg ten jest bardzo wysoki i po wejściu w życie nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jego osiągnięcie stanie się praktycznie niemożliwe. Zob. opinia 904/2017, ust. 106.

²² Zob. Komisja Europejska, zalecenie 2017/5320, ust. 20–21.

²³ Zob. Komitet Praw Człowieka, uwaga ogólna nr 32, ust. 20.

i prezydenckich (art. 101 i 129), stwierdza ważność referendum (art. 125 ust. 4) oraz wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2).

54. Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym zastępuje ustawę z dnia 23 listopada 2002 r. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy celem reformy jest przywrócenie zaufania publicznego do Sądu Najwyższego poprzez „dekomunizację” w formie odsunięcia sędziów, którzy rzekomo byli związani z poprzednim reżimem. Dla osiągnięcia tego celu w ustawie zawarto przepisy, które, jak zauważa szereg organów międzynarodowych i krajowych, stanowią poważne zagrożenie dla niezależności sądownictwa i podziału władzy, zwłaszcza gdy rozpatruje się je w połączeniu z jednoczesną reformą Krajowej Rady Sądownictwa.
55. Ustawa obniża przede wszystkim wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego z 70 do 65 lat. Specjalny Sprawozdawca przyznaje, że państwo ma co do zasady swobodę ustalania obowiązkowego wieku emerytalnego swoich sędziów. Zastosowanie tego środka do wszystkich obecnie urzędujących sędziów spowoduje jednak wcześniejsze przejście w stan spoczynku około 40% obecnych sędziów, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego sześcioletnia kadencja kończy się w 2020 r. Komisja Wenecka zauważyła, że ten drakoński środek zagraża zarówno bezpieczeństwu kadencji zasiadających sędziów, jak i niezależności całego Sądu Najwyższego²⁴. Przymusowe odwołanie grupy sędziów z przyczyn ogólnych, niezwiązanych z ich indywidualnymi możliwościami lub zachowaniem, również stanowi rażące naruszenie ochrony kadencji sędziów.
56. Ustawa stanowi, że po osiągnięciu wieku emerytalnego sędziowie, którzy chcą pozostać w składzie sędziowskim, mogą wystąpić do Prezydenta RP z wnioskiem o przedłużenie ich kadencji. Celem tego przepisu jest umożliwienie Prezydentowi RP wywierania wpływu na sędziów Sądu Najwyższego, którzy zbliżają się do wieku emerytalnego, z naruszeniem zasad niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. Ponadto brak ram czasowych oraz jasnych i obiektywnych kryteriów, którymi powinien kierować się Prezydent przy podejmowaniu decyzji, dodatkowo zwiększa władzę dyskrecyjną Prezydenta RP przy podejmowaniu decyzji o przedłużeniu kadencji sędziego. W związku z tym sędzia, który wystąpił o przedłużenie, jest „na łasce” decyzji Prezydenta RP²⁵.
57. Sędziów, którzy opuszczają skład sędziowski w wyniku obniżenia wieku emerytalnego, zastąpią nowi sędziowie powołani przez Prezydenta RP na podstawie rekomendacji nowo utworzonej Krajowej Rady Sądownictwa, w której dominować będą w dużej mierze nominacje polityczne obecnej większości rządzącej. Komisja Wenecka zauważyła, że nowo mianowani sędziowie Sądu Najwyższego będą prawdopodobnie wybierani według kryteriów politycznych, tak jak to miało miejsce w przypadku mianowania nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego²⁶. Ustawa wprowadza również przejściowy przepis dotyczący tymczasowego mianowania przez Prezydenta RP Pierwszego Prezesa Sądu i prezesów izb w przypadku wcześniejszego przejścia w stan spoczynku osoby piastującej dany urząd. Brak zaangażowania wymiaru sprawiedliwości w proces wyboru, który daje Prezydentowi RP swobodę decyzyjną, stanowi *prima facie* naruszenie zasady podziału władzy.
58. Ustawa znacznie zwiększa władzę dyskrecyjną Prezydenta RP w stosunku do Sądu Najwyższego i jego sędziów. Prezydent będzie teraz mógł wybrać Pierwszego Prezesa Sądu spośród pięciu kandydatów wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu (w ramach poprzedniego systemu Prezydent mógł wybierać tylko spośród dwóch kandydatów), określić strukturę wewnętrzną Sądu i przyjąć jego regulamin wewnętrzny. Te szerokie kompetencje przyznane Prezydentowi RP to dodatkowy cios dla niezależności Sądu Najwyższego i zasady podziału władzy.

²⁴ Zob. Komisja Wenecka, opinia 904/2017, ust. 48.

²⁵ Zob. Komisja Europejska, zalecenie 2017/9050, ust. 14.

²⁶ Zob. Komisja Wenecka, opinia 904/2017, ust. 90.

59. Ustawa przewiduje również daleko idącą reorganizację struktury Sądu Najwyższego. Likwiduje Izbę Wojskową²⁷ i powołuje dwie nowe izby: Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbę Dyscyplinarną.
60. Prezydent RP będzie mógł niemal w pełni określić skład nowych izb, tak aby w ich skład wchodziły wyłącznie lub w przeważającej części nowo mianowani sędziowie. Jak zauważyła Komisja Wenecka, oznaczałoby to, że sędziowie mianowani na podstawie rekomendacji nowo utworzonej Krajowej Rady Sądownictwa „decydowałiby o sprawach szczególnej wagi, w tym o prawidłowości wyborów, o których ma decydować Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych”. Istnieje ryzyko, że cały system sądownictwa „zostanie zdominowany przez nowych sędziów wybranych przy decydującym wpływie większości rządzącej”.²⁸
61. Dwie nowo utworzone izby będą rozpatrywały sprawy z udziałem ławników, którzy będą wybierani bezpośrednio przez Senat na czteroletnią kadencję. Zarówno Komisja Wenecka, jak i OBWE/ODIHR zauważyły, że udział ławników w sądzie najwyższej instancji w kraju jest zjawiskiem bezprecedensowym, biorąc pod uwagę fakt, że instancja ta rozstrzyga kwestie prawne, w przypadku których wymagana jest zazwyczaj wiedza specjalistyczna. Ponadto z punktu widzenia niezależności sądów poważne obawy budzi sposób ich wyboru, ponieważ powoływanie ich przez Senat wiąże się z ryzykiem upolitycznienia procesu wyboru i może zagrozić ich bezstronności.²⁹
62. Z punktu widzenia kompetencji *ratione materiae* nowe izby będą miały specjalne uprawnienia, dzięki którym będą „w pozycji nadrzędnej w stosunku do innych izb”, co doprowadzi do wprowadzenia „sądów w sądzie”³⁰. Utworzenie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która będzie uprawniona do kontroli wszelkich wyroków wydanych przez polskie sądy w ciągu ostatnich 20 lat i badania spraw wrażliwych politycznie (spory wyborcze, ważność wyborów i referendum, itp.), budzi szereg poważnych obaw dotyczących praworządności, których część wykracza poza zakres mandatu Specjalnego Sprawozdawcy³¹. Szczególny status otrzyma również Izba Dyscyplinarna, która będzie rozstrzygać w sprawach dyscyplinarnych sędziów zasiadających w „izbach zwyczajnych”. Zaangażowanie Prezydenta RP w postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom Sądu Najwyższego stanowi poważne zagrożenie dla zasady niezależności sądów i zasady podziału władzy³².

3. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

63. Głównym celem nowej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zmiana procedury wyboru członków tego organu, który na mocy konstytucji ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186). Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy zmiany mają na celu zwiększenie legitymacji demokratycznej członków Rady powoływanych spośród sędziów, zwiększenie przejrzystości i umożliwienie prowadzenia debaty publicznej o kandydatach.
64. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z 25 członków, w tym „15 sędziów wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych” (art. 187 Konstytucji). W skład Rady wchodzi również trzech członków z urzędu (Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz siedmiu członków mianowanych przez władzę wykonawczą i władzę ustawodawczą (jedna osoba powoływana przez Prezydenta RP,

²⁷ Zniesienie Izby Wojskowej doprowadzi do automatycznego przejścia w stan spoczynku wszystkich sędziów bez możliwości ubiegania się o kontynuację lub przywrócenie na stanowisko. OBWE/ODIHR odnotowała, że masowe przechodzenie w stan spoczynku wszystkich sędziów, niezależnie od ich wieku, jest „niezgodne z zasadą bezpieczeństwa kadencji sędziów oraz zasadą podziału władzy przyjętą w standardach międzynarodowych” (zob. JUD-POL/315/2017, ust. 129–131).

²⁸ Zob. Komisja Wenecka, opinia 904/2017, ust. 43 i 92.

²⁹ Zob. OSCE/ODIHR, JUD-POL/315/2017, ust. 76–77; Komisja Wenecka, opinia 904/2017, ust. 65–69.

³⁰ Zob. Komisja Wenecka, opinia 904/2017, ust. 37–40.

³¹ W celu zapoznania się z całościową oceną systemu skarg nadzwyczajnych zob. Komisja Wenecka, opinia 904/2017, ust. 53–63; OSCE/ODIHR, JUD-POL/315/2017, ust. 22–64; Komisja Europejska, zalecenie 2017/0360, ust. 18–21.

³² OSCE/ODIHR, JUD-POL/315/2017, ust. 118–121.

czterech członków wybranych przez Sejm i dwóch członków wybranych przez Senat). Kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.

65. Konstytucja nie określa sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, a jedynie stanowi, że „ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Do niedawna procedurę wyboru określała ustawa z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, która przewidywała, że 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa miało być wybieranych przez różne zgromadzenia ogólne sędziów.
66. Procedura ta była w pełni zgodna z obowiązującymi normami międzynarodowymi i zaleceniami dotyczącymi składu krajowych rad sędziowskich³³. Specjalny Sprawozdawca wielokrotnie stwierdzał, że rady sędziowskie odgrywają kluczową rolę w gwarantowaniu niezależności sądownictwa i same powinny być niezależne, tj. wolne od wszelkich form ingerencji organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej. Aby zapewnić, że taki organ wykonuje swoje funkcje w sposób obiektywny, sprawiedliwy i niezawisły, sądownictwo „musi mieć znaczący wpływ na wybór i powołanie członków takiego organu” (zob. A/HRC/11/41, ust. 29).
67. Nowa ustawa wprowadza nową procedurę powoływania sędziów Rady, zgodnie z którą 15 sędziów zasiadających w Radzie będzie wybieranych w pierwszej turze przez Sejm większością kwalifikowaną trzech piątych głosów. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy odwołanie się do większości kwalifikowanej oznacza, że w praktyce członkowie Rady będą mianowani nie tylko większością parlamentarną, ale również przez inne grupy, co sprawia, że ich wybór jest wynikiem konsensusu między różnymi grupami reprezentowanymi w parlamencie.
68. Specjalny Sprawozdawca nie podziela tego poglądu. Zgodnie z nową procedurą wyboru 21 członków Rady zostanie mianowanych przez władzę ustawodawczą, a 1 – przez władzę wykonawczą. Fakt, że sędziowie nie będą już odgrywać decydującej roli w mianowaniu 15 członków Rady, stawia nową metodę wyboru w sprzeczności z odpowiednimi normami międzynarodowymi i regionalnymi. W tym kontekście Specjalny Sprawozdawca zauważa, że chociaż Krajowa Rada Sądownictwa nie jest sama w sobie organem sądowym i nie pełni funkcji sędziowskich, jej rola jako organu chroniącego niezależność sądownictwa w Polsce wymaga niezależności i bezstronności w stosunku do organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.
69. Fakt, że członkowie Rady będą wybierani większością kwalifikowaną, nie rozwiewa tej obawy, ponieważ w dalszym ciągu nie będą oni wybierani przez innych sędziów. Poważne obawy budzi również procedura powoływania kandydatów, ponieważ kandydaci na członków Rady nie mogą już być zgłaszani wyłącznie przez sędziów, lecz także przez grupy liczące co najmniej 2000 obywateli. Sejm nie jest zobowiązany do wybierania kandydatów popieranym przez innych sędziów i może wybierać kandydatów o minimalnym poparciu wśród innych sędziów.
70. Nowa ustawa stanowi również, że mandat wszystkich członków Krajowej Rady Sądownictwa wygasa z chwilą wyboru nowych członków. To wcześniejsze wygaśnięcie mandatu, o którym decyduje władza ustawodawcza, to dodatkowa ingerencja w niezależność Rady oraz naruszenie zasad podziału władzy i ochrony kadencji. Wdrożenie nowej ustawy w połączeniu z wcześniejszym wygaśnięciem mandatu wszystkich członków Rady doprowadzi do utworzenia „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa, w której dominować będą nominacje polityczne, z naruszeniem istniejących standardów niezależności sądownictwa i podziału władzy.

IV. Wnioski

³³ Zob. na przykład Rada Europy, zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sędziów: niezależność, skuteczność i odpowiedzialność, zgodnie z którym „nie mniej niż połowę członków takich rad powinni stanowić sędziowie wybrani przez innych sędziów ze wszystkich poziomów sądownictwa oraz z poszanowaniem pluralizmu w obrębie sądownictwa”.

71. Po wyborach powszechnych w październiku 2015 r. partia Prawo i Sprawiedliwość przeprowadziła daleko idącą reformę systemu sądownictwa, której celem było zwiększenie jego skuteczności, skrócenie czasu trwania postępowań sądowych i zwiększenie odpowiedzialności sędziów. Zdaniem partii ta zakrojona na szeroką skalę reforma powinna być od dawna przeprowadzona i jest konieczna, aby przywrócić zaufanie publiczne do sądownictwa.
72. Specjalny Sprawozdawca przyznaje, że rząd polski ma prawo do zreformowania systemu sądownictwa w celu zwiększenia jego skuteczności i odpowiedzialności. Może jednak jedynie podkreślić, że środki przyjęte przez rządzącą większość nie są odpowiednie do osiągnięcia deklarowanych celów. Głównym skutkiem – jeśli nie głównym celem – przyjętych środków było naruszenie konstytucyjnie chronionej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz umożliwienie organom ustawodawczym i wykonawczym ingerowania w wymiar sprawiedliwości. W związku z tym niezależność wymiaru sprawiedliwości oraz instytucjonalne systemy kontroli i równowagi są teraz w Polsce zagrożone.
73. Pierwszą ofiarą tego jednostronnego podejścia był Trybunał Konstytucyjny. Obecnie Trybunał nadal funkcjonuje, a jego funkcje – określone w konstytucji – nie są formalnie zmienione. Jego prawowitość i niezależność zostały jednak poważnie podważone i w chwili obecnej Trybunał nie może zapewnić niezależnej i skutecznej kontroli zgodności z konstytucją aktów ustawodawczych przyjmowanych przez ustawodawcę. Okoliczność ta budzi poważne wątpliwości co do tego, czy Trybunał jest zdolny do ochrony zasad konstytucyjnych oraz obrony praw człowieka i podstawowych wolności.
74. Po udanym „oczyszczeniu” Trybunału Konstytucyjnego rząd podjął daleko idącą reformę systemu sądownictwa. Od maja do grudnia 2017 roku rządząca większość przyjęła trzy ustawy wprowadzające szeroko zakrojone zmiany w składzie i sposobie funkcjonowania sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa. Każda z tych ustaw budzi szereg obaw co do zgodności z międzynarodowymi normami prawnymi, a jeśli wziąć pod uwagę ich łączny wpływ, skutkują one poddaniem sądownictwa kontroli organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.
75. Specjalny Sprawozdawca ostrzega polskie władze, że wdrożenie tej reformy, przeprowadzonej przez rządzącą większość w pośpiechu i bez odpowiedniej konsultacji z opozycją, organami sądowymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z Urzędem Rzecznika Praw Obywatelskich, może zagrozić zdolności organów sądowych do zapewnienia kontroli i równowagi oraz do pełnienia ich podstawowej funkcji w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka oraz stania na straży praworządności.

V. Zalecenia

76. **Specjalny Sprawozdawca zaleca, aby Polska ponownie przeanalizowała trwającą reformę systemu sądownictwa. Każda reforma sądownictwa powinna mieć na celu wzmocnienie niezależności i bezstronności sądownictwa, a nie podporządkowanie systemu sądownictwa władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej. Reforma powinna być wynikiem otwartego, sprawiedliwego i przejrzystego procesu, w który zaangażowane będą nie tylko większość parlamentarna i opozycja, ale także sądownictwo, Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich i podmioty społeczeństwa obywatelskiego.**
77. **Reforma sądownictwa powinna być przeprowadzana zgodnie z obowiązującymi normami i standardami dotyczącymi niezależności sądownictwa, podziału władzy i praworządności zawartymi w Konstytucji RP oraz w poszczególnych traktatach międzynarodowych i regionalnych, których Polska jest stroną. Przy opracowywaniu i wdrażaniu środków legislacyjnych oraz innych środków mających na celu zwiększenie skuteczności i bezstronności sądownictwa należy uwzględnić zalecenia organów**

międzynarodowych i regionalnych, takich jak Komitet Praw Człowieka, Komisja Wenecka, OBWE/ODIHR i Komisja Europejska.

78. Wyjściem z tej krytycznej sytuacji i z poważnego zagrożenia dla niezależności sądownictwa, które ma obecnie miejsce, jest przywrócenie prymatu międzynarodowych standardów niezależności sądownictwa oraz wspieranie demokratycznego i przejrzystego dialogu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami opartego na tych standardach i na potrzeby zapewnienia systemów kontroli i równowagi.

A. Ataki na sądownictwo

79. Specjalny Sprawozdawca ubolewa nad trwającą kampanią publiczną przeciwko sądownictwu prowadzoną w trakcie realizacji proponowanej reformy sądownictwa. Negatywna i niesprawiedliwa retoryka wobec sędziów zainicjowana przez rząd osłabia zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości jako instytucji oraz podważa zdolność wymiaru sprawiedliwości do podejmowania bezstronnych i zgodnych z prawem decyzji. Specjalny Sprawozdawca wzywa członków władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej do powstrzymania się od negatywnej retoryki skierowanej przeciwko sędziom lub systemowi sądownictwa jako całości. Jakikolwiek atak na sądownictwo jako instytucję stanowi rażące naruszenie zasady niezależności sądów i jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

B. Trybunał Konstytucyjny

80. Specjalny Sprawozdawca wzywa wszystkie siły polityczne do współpracy na rzecz przywrócenia niezależności i prawowitości Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta Konstytucji RP. Lojalna współpraca pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi jest warunkiem koniecznym do znalezienia trwałego rozwiązania kryzysu konstytucyjnego. Każde rozwiązanie polityczne powinno opierać się na wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności tych z 3 i 9 grudnia 2015 r.
81. Specjalny Sprawozdawca wzywa polskie władze do powstrzymania się od ingerencji w prace Trybunału Konstytucyjnego. Decyzje Trybunału Konstytucyjnego są wiążące w świetle polskiego prawa konstytucyjnego, a władze krajowe muszą je respektować i ich przestrzegać. Ogłoszenie orzeczeń Trybunału w żadnym wypadku nie może być uzależnione od decyzji władzy wykonawczej lub władzy ustawodawczej. W związku z tym Specjalny Sprawozdawca wzywa władze krajowe do bezzwłocznego ogłoszenia i pełnego wykonania orzeczeń Trybunału z 9 marca 2016 r., 11 sierpnia 2016 r. i 7 listopada 2016 r.
82. Każda przyszła zmiana składu i sposobu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego powinna być przeprowadzana zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w punktach 76 i 77.

C. Ustawa o organizacji sądów powszechnych

83. Specjalny Sprawozdawca zaleca zmianę ustawy o organizacji sądów powszechnych w celu dostosowania jej do konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezależności sądownictwa i podziału władzy. W szczególności Specjalny Sprawozdawca zaleca:
- (a) odebranie Ministerstwu Sprawiedliwości władzy dyskrecjonalnej w zakresie powoływania i odwoływania prezesów sądów;
 - (b) zmianę zasad funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, tak aby dotyczył on wyłącznie tych sędziów, którzy rozpoczęli pełnienie swoich funkcji po wejściu w życie ustawy;
 - (c) odebranie Ministrowi Sprawiedliwości władzy dyskrecjonalnej w zakresie przedłużania w indywidualnych przypadkach mandatów poszczególnych sędziów do 70. roku życia.

D. Ustawa o Sądzie Najwyższym

84. Specjalny Sprawozdawca zaleca wprowadzenie nowelizacji do ustawy o Sądzie Najwyższym w celu dostosowania jej do konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. W szczególności Specjalny Sprawozdawca zaleca:
- (a) zmianę zasad funkcjonowania nowego systemu emerytalnego w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, tak aby dotyczył on wyłącznie tych sędziów, którzy rozpoczęli pełnienie swoich funkcji po wejściu w życie ustawy;
 - (b) odebranie Prezydentowi RP władzy dyskrecjonalnej w zakresie decydowania w indywidualnych przypadkach o przedłużeniu mandatów sędziów Sądu Najwyższego;
 - (c) odebranie dodatkowej władzy dyskrecjonalnej przyznanej Prezydentowi RP wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów, w szczególności w zakresie jego uprawnień do wyboru Pierwszego Prezesa Sądu spośród pięciu kandydatów wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu, określania struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego oraz przyjmowania jego regulaminu wewnętrznego;
 - (d) usunięcie przepisów dotyczących automatycznego przejścia w stan spoczynku wszystkich sędziów Izby Wojskowej i przewidujących przeniesienie sędziów zasiadających obecnie w Izbie do innej izby Sądu Najwyższego za ich zgodą;
 - (e) usunięcie przepisów dotyczących udziału ławników w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawach dotyczących skarg nadzwyczajnych i w sprawach dyscyplinarnych;
 - (f) kontrolę kompetencji *ratione materiae* Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej i OBWE/ODIHR.

E. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

85. Specjalny Sprawozdawca zaleca wprowadzenie nowelizacji do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w celu dostosowania jej do konstytucji i międzynarodowych standardów dotyczących niezawisłości sądownictwa i podziału władzy. W szczególności Specjalny Sprawozdawca zaleca:
- (a) usunięcie przepisów dotyczących nowej procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz zapewnienie, aby 15 członków Rady było wybieranych przez innych sędziów;
 - (b) usunięcie przepisów dotyczących wcześniejszego wygaśnięcia mandatów wszystkich obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa.
-