

Zasadnicze motywy

**projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu
ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady
Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw**

Spis treści:

I.	Przedmiot i cel ustawy	2
II.	Zgodność projektowanych regulacji ze standardem konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym	9
III.	Uwzględnienie w projektowanych regulacjach stanowiska Komisji Weneckiej oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE	14
IV.	Skutki uchwał podjętych w latach 2018–2025 przez Krajową Radę Sądownictwa	21
	IV.1 Początkujący sędziowie, sędziowie korzystający z prawa powrotu do wykonywania zawodu sędziego	22
	IV.2 Osoby będące sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu	28
	IV.3 Osoby, które - z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej KRS - przyszły do zawodu sędziowskiego z innych zawodów prawniczych	29
V.	Kontrola sądowa na etapie występowania skutków z mocy ustawy	29
VI.	Ponowne postępowania w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie objęte na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa	33
VII.	Ochrona praw osób, których stosunki służbowe ustają, do czasu rozstrzygnięcia ponawianego konkursu na zwolnione stanowisko sędziowskie	36
VIII.	Regulacje służące zapewnieniu niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym	38
IX.	Szczególna podstawa uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS	39
X.	Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym	43
	X.1. Zmiany w strukturze Sądu Najwyższego	43
	X.2. Zmiany w zakresie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej	46
	X.3. Postępowania konkursowe w Sądzie Najwyższym	47
	X.3 Postępowania konkursowe w Sądzie Najwyższym	48
	X.4. Uchylenie przepisów dotyczących badania statusu sędziów	48
	X.5 Skarga Nadzwyczajna	49
XI.	Planowane zmiany w ustawie o Ustroju sądów powszechnych	52
XII.	Wejście w życie i wykonanie ustawy	55

I. Przedmiot i cel ustawy

Przedmiotem ustawy jest przywrócenie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3; dalej jako: „ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r.”). Zagwarantowanie obywatelom tego prawa, a wraz z nim niezależności sądów i niezawisłości sędziów było podstawowym, opartym na konsensie, celem transformacji ustrojowej po 1989 r. Konsens ten obejmował podstawowe rozwiązania w zakresie powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, mającej stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc organem niezależnym od władz politycznych. Organ ten miał reprezentować samorząd sędziowski oraz władzę ustawodawczą i wykonawczą.

Zasady te zostały podważone przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. Wraz z jej przyjęciem Krajowa Rada Sądownictwa utraciła swoją konstytucyjną tożsamość, a tym samym zdolność do wskazywania Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego w sposób gwarantujący ich bezstronność i niezależność w wymierzaniu sprawiedliwości. Wskazał na to zarówno Naczelny Sąd Administracyjny (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; z dnia 21 września 2021 r. 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, oraz z dnia 11 października 2021 r. w sprawach: II GOK 9/18, II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18), jak i Sąd Najwyższy (m.in. w postanowieniu z dnia 21 maja 2019 r., III CZP 25/19, uchwale składu trzech połączonych Izb z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, oraz uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22). Wadliwość postępowań nominacyjnych przed obecną Radą została zapoczątkowana naruszeniem konstytucyjnej zasady wyboru jej sędziowskiej części określonej w art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) (dalej jako: Konstytucja RP). Pogłębił ją sposób podejmowania przez Radę decyzji o wyborze kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie oraz ograniczenie – również w wyniku dokonanych w latach 2017–2024 r. zmian innych ustaw – możliwości merytorycznej oceny tych kandydatów w warunkach otwartej konkurencji o stanowiska sędziowskie. Jak zauważa się w orzecznictwie trybunałów międzynarodowych, zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., będące sprzeczne z zasadą praworządności, trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa, pozbawiły sędziów, którzy uzyskali stanowisko na wniosek obecnej Rady, legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa. Z utratą tożsamości konstytucyjnej przez obecną Radę łączyło się także wyłączenie przez ustawodawcę efektywnej kontroli sądowej jej rozstrzygnięć przez powierzenie tej kontroli Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, niebędącej niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym na podstawie prawa w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) (dalej jako: EKPCz) i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) (dalej jako: TUE), i obsadzonej

wyłącznie przez osoby powołane na stanowiska sędziowskie na wniosek obecnej Rady w postępowaniu dotkniętym kwalifikowanymi wadami prawnymi (por. zwłaszcza wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21, EU:C:2023:1015; postanowienie TSUE z dnia 9 kwietnia 2024 r., C-22/22, EU:C:2024:313; wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19).

Wskutek zmian przyjętych w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz dokonanych w latach 2017–2024 r. nowelizacji innych ustaw Rzeczpospolita Polska stała się pierwszym państwem, wobec którego Komisja Europejska zdecydowała się prowadzić postępowanie na podstawie komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”. Kiedy nie przyniosło to oczekiwanego rezultatu, Komisja postanowiła, również po raz pierwszy, uruchomić procedurę z art. 7 ust. 1 TUE w celu stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska spowodowała wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności z art. 2 TUE. Komisja zdecydowała się, również po raz pierwszy w historii, wnieść do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi mające za przedmiot uchybienie w postaci niezapewnienia niezawisłości i niezależności sądów krajowych, w tym przede wszystkim krajowego sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) (dalej jako: TFUE) (tj. polskiego Sądu Najwyższego) na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389) (dalej jako: KPP). Polskie, ale też zagraniczne sądy zaczęły kierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalne na mocy art. 267 TFUE, w których kolejne elementy działań państwa polskiego wobec sądownictwa oceniane były jako naruszające standardy unijne. Na skutek tych pytań, TSUE stwierdził – także po raz pierwszy w historii integracji europejskiej – że wobec państwa członkowskiego, takiego jak Polska, nie można stosować zasady wzajemnego zaufania w kontekście europejskiego nakazu aresztowania ze względu na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi KPP, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej (wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie Minister for Justice and Equality przeciwko LM, C-216/18 PPU).

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał do 2025 r. liczne wyroki dotyczące różnych aspektów reformy sądownictwa w Polsce, w których na różnych podstawach stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPCz. Nieodłącznym elementem tych ustaleń był fakt, że naruszenie prawa skarżących wynikało ze zmian w polskim ustawodawstwie, na mocy których pozbawiono polską władzę sądowniczą prawa wyboru członków KRS wywodzących się spośród sędziów i pozwolono władzy ustawodawczej i wykonawczej na bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, systematycznie podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów. Trybunał podkreślał, że w takiej sytuacji oraz w interesie praworządności i zasad podziału władzy i niezawisłości sądownictwa wymagane są szybkie działania naprawcze ze strony państwa polskiego. Brak adekwatnej reakcji władz polskich sprawił, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok pilotażowy z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21; dalej jako „pilotażowy wyrok ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce”), w którym

stwierdził, że wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem obecnej Rady w sposób ciągły wpływa na niezawisłość powoływanych w ten sposób sędziów.

Wszystko to sprawia, że obecnie występuje niemożność zagwarantowania stronom w każdej sprawie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Systemowy charakter tego naruszenia został stwierdzony w licznych wyrokach sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych (zob. np. w wyroki ETPCz z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19; z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20; wyroki TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, AK przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982; z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H. i I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153; z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż., EU:C:2021:798; uchwała Sądu Najwyższego pełny skład SN – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7), a w szczególności w pilotażowym wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, do którego wykonania niniejszy projekt zmierza.

Stwierdzenie, że obecna Rada nie jest organem tożsamym z Krajową Radą Sądownictwa jako organem konstytucyjnym, a jej udział w procedurze powoływania sędziów jest źródłem zasadniczych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności osób powołanych na urząd sędziego na jej wniosek, uzasadnia kompleksową regulację skutków uchwał obecnej Rady. Wyrażnie na potrzebę takich działań wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w przywołanym powyżej pilotażowym wyroku w sprawie Wałęsa p. Polsce. Dostrzega ją także Wspólna Opinia Komisji Weneckiej oraz Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Zasad Prawa (DGI) w sprawie europejskich standardów regulujących status sędziów z dnia 14 października 2024 r., CDL-AD(2024)029, Opinia nr 1206/2024 (dalej jako: „opinia Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r.”). Co więcej, jak wynika z tej opinii, w przeszłości nie było porównywalnych sytuacji do sytuacji systemowego naruszenia praworządności w Polsce, co sprawia, że również zalecenia wynikające z tej opinii a oparte na dorobku Rady Europy odnoszącym się do zdecydowanie odmiennych naruszeń praworządności, należy odpowiednio dostosować do tej nadzwyczajnej sytuacji i okoliczności polskiego porządku prawnego. W tym świetle należy też rozumieć szerokie uznanie i swobodę wyboru środków wskazane przez ETPCz w pilotażowym wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, za pomocą których Rzeczpospolita może wywiązać się z ciężących na niej zobowiązań wynikających z wykonania standardów europejskich, w tym wyroków ETPCz.

W takiej sytuacji zaniechanie zmian legislacyjnych pogłębiałoby stan, w którym Polska nie gwarantuje stronom postępowań sądowych w każdej sprawie dostępu do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, a przez to naraża się na odpowiedzialność za naruszenie art. 6 ust. 1 EKPCz, w tym na odpowiedzialność finansową.

Jest to tym istotniejsze, że wymiar sprawiedliwości znajduje się w największym od 1989 r. kryzysie, którego konsekwencje mogą wywierać negatywny wpływ na możliwość skutecznej ochrony i egzekwowania praw przez obywateli w kolejnych latach, na co zwraca uwagę

Najwyższa Izba Kontroli w przedstawionej 1 października 2024 r. informacji o wynikach kontroli „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości” (KPB.430.2.2024)¹. Najwyższa Izba Kontroli jednoznacznie stwierdza, że sposób podejmowania przez Ministra Sprawiedliwości w latach 2018–2023 działań legislacyjnych wpływał negatywnie na stabilność prawa, a w konsekwencji na sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (s. 9 informacji o wynikach kontroli). Co więcej, jak wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane w tym okresie przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie organizacji sądów powszechnych i zarządzania ich kadrami nie przyniosły w ujęciu globalnym wyraźnych, jednoznacznych korzyści dla sprawności sądownictwa powszechnego.

Podkreślić przy tym trzeba, że utrata przez obecną Radę konstytucyjnej tożsamości powoduje, iż nominacje przez Prezydenta RP osób, o których powołanie na stanowiska sędziowskie Rada wystąpiła, nie opierają się na podstawie konstytucyjnej określonej w art. 179 Konstytucji RP, lecz dokonywane są wyłącznie na podstawie przepisów ustawowych. Niekonstytucyjny charakter takich nominacji sprawia, że sędziowie, którzy je otrzymali, nie korzystają z gwarancji przysługujących sędziom powołanym na podstawie Konstytucji RP, o których mowa w art. 180 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10)². *Ex iniuria ius non oritur*.

W braku efektywnej kontroli konstytucyjności ustaw, z jakim mamy obecnie do czynienia, ciężar rozpoznania tej wadliwości i podjęcia działań zaradczych spoczywa – w zakresie przysługujących kompetencji – na wszystkich organach władzy publicznej (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego³, uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa⁴). Powyższe znajduje potwierdzenie w przywołanych już orzeczeniach trybunałów międzynarodowych, dokonujących wykładni wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (art. 9 Konstytucji RP). W świetle tego orzecznictwa należy przyjąć, że problem wadliwych nominacji sędziowskich dotyczy wszystkich sądów polskich, a więc nie tylko Sądu Najwyższego, ale także sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych (por. wyroki ETPCz z 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, § 334 i § 368, i z 3 lutego 2022 r., Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce, § 364).

Kierując się powyższym, ustawa uwzględnia zalecenia wynikające z opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., w której – odsyłając do Pilnej Wspólnej Opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wydanej 8 maja 2024 r., CDL-PI(2024)009, Opinia Nr 1181/2024 (dalej jako: „pilna opinia Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r.”) – stwierdzono, że „wymóg bezpieczeństwa kadencji może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy odpowiednie powołanie, nominacja lub wybór zostały dokonane zgodnie z

¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29767,vp,32638.pdf>

² <https://www.saos.org.pl/judgments/110903>

³ <https://eli.gov.pl/api/acts/MP/2024/198/text.pdf>

⁴ <https://eli.gov.pl/api/acts/MP/2024/1068/text.pdf>

Konstytucją i standardami europejskimi. Odmienne stanowisko oznaczałoby, że rząd mógłby zignorować lub ominąć przepisy konstytucyjne dotyczące mianowania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa kadencji, aby takie mianowanie stało się nieodwracalne, co stanowiłoby sytuację, która podważyłaby zasadę praworządności” (pkt 15 opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r.). Fragment ten trzeba rozpatrywać w kontekście powołanego w pilnej opinii Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r. wyroku ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, w którym stwierdzono, że uznanie, iż dany sąd nie jest sądem ustanowionym na podstawie prawa może mieć znaczące konsekwencję dla zasad pewności prawa i nieusuwalności sędziów, które muszą być starannie przestrzegane z uwzględnieniem celów, którym służą. Przestrzeganie tych zasad za wszelką ceną i kosztem wymagania sądu ustanowionego na podstawie prawa może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do wymiaru sprawiedliwości. Podobnie jak we wszystkich przypadkach, w których podstawowe zasady Konwencji wchodzą w konflikt, należy dokonać ich ważenia, aby ustalić, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i przekonującym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej oraz od zasady nieusuwalności sędziów, w okolicznościach konkretnej sprawy.

Z przywołanego stanowiska jasno wynika, że chociaż ważnym aspektem praworządności i niezależności sądownictwa jest zasada nieusuwalności, to mogą istnieć okoliczności, w których osoby powołane na stanowiska sędziowskie z takiej ochrony nie korzystają. Jest tak – jak przyjęto w projektowanej ustawie – zwłaszcza wtedy, gdy powołanie następowało – jak w wypadku działalności Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. – w sposób sprzeczny z art. 179 Konstytucji RP i standardami międzynarodowymi. Utrzymanie takich powołań w mocy prowadziłoby zatem do utrwalania stanu sprzecznego z tymi standardami.

Projektowana ustawa rozwiązuje ten dylemat, rozwijając istniejące standardy międzynarodowe z poszanowaniem dorobku europejskiej kultury prawnej oraz krajowego porządku konstytucyjnego, odwołując się w szczególności do konstytucyjnych zasad powoływania sędziów określonych w art. 179 Konstytucji RP.

Ustawa reguluje skutki uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. i czyni to w sposób możliwie proporcjonalny, uwzględniając wynik wyważenia różnych i sprzecznych wartości, które muszą być w tym zakresie brane pod uwagę.

W pierwszej kolejności ustawa ma na celu przywrócenie osobom powołanym na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa. Projekt zakłada, że nastąpi to przez kompleksową ustawową regulację skutków uchwał obecnej Rady. Skutki te są zróżnicowane ze względu na sytuację prawną, w której znajdowały się osoby powołane w latach 2018–2025 na urząd sędziego na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

Podstawowe rozwiązanie polega na przywróceniu około 1200 sędziów, którzy ubiegali się o powołanie do pełnienia urzędu w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu, na miejsce

służbowe w sądzie, w którym objęli urząd zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, do czasu prawomocnego zakończenia ponownie przeprowadzanych postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie zakończonych uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady. W tych postępowaniach – prowadzonych już przed prawidłowo ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa i pod kontrolą Sądu Najwyższego – ostatecznie rozstrzygnięty zostanie status tej kategorii osób.

Przyjęcie tego rozwiązania nie jest możliwe w odniesieniu do osób, których pierwsze powołanie na urząd sędziego nastąpiło sprzecznie z art. 179 Konstytucji RP. Uwzględnienie sytuacji prawnej, w której znajdowały się te osoby, nakazuje jednak zróżnicować skutki, które mają wobec nich wystąpić. W odniesieniu do grupy około 1000 początkujących sędziów, ubiegających się o nominacje sędziowskie jako asesory sądowi, referendarze sądowi oraz asystenci sędziów i inne osoby, które zdały egzamin sędziowski, proponuje się konwalidację ich statusu przez przyszłą, prawidłowo ukształtowaną KRS poprzez potwierdzenie skuteczności wniosków o ich powołanie na stanowiska sędziowskie sformułowanych na podstawie uchwał podjętych przez wadliwie ukształtowaną KRS, ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów. Rozwiązanie to uwzględnia fakt, że osoby te znalazły się w przymusowym położeniu i nie mogły odstąpić od udziału w postępowaniu konkursowym z uwagi na ryzyko wygaśnięcia prawa do sprawowania urzędu sędziego. Co istotne, w przypadku asesorów sądowych w sądach powszechnych rola Krajowej Rady Sądownictwa miała charakter ograniczony, a podejmowane przez nią uchwały nie stanowiły rozstrzygnięcia o konkursie na wolne stanowisko sędziowskie. Taka właśnie szczególna sytuacja w zakresie równego dostępu do służby publicznej, gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP, uzasadnia uproszczoną konwalidację ich statusu w drodze podjęcia uchwał przez przyszłą, prawidłowo ukształtowaną KRS.

Powyższe rozwiązanie nie może natomiast objąć grupy około 350 osób w sądach powszechnych oraz około 80 osób w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które nie tylko zostały powołane na urząd sędziego sprzecznie z art. 179 Konstytucji RP, lecz także znajdowały się w innym położeniu niż wspomniani wcześniej asesory sądowi, referendarze lub asystenci sędziów. Kategorię tę tworzą przede wszystkim osoby, które ubiegały się o urząd sędziego, będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, radcami Prokuratury Generalnej, notariuszami lub pracownikami naukowymi. Uzyskanie przez te osoby legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa może nastąpić jedynie w trybie ponownego przeprowadzenia postępowań na stanowisko sędziowskie, ponieważ – odmiennie niż w wypadku wspomnianej powyżej kategorii osób - brak jest uzasadnienia konstytucyjnego dla poddania statusu tej kategorii osób ustawowej konwalidacji. Tym samym w czasie trwania powtarzanych postępowań na stanowiska sędziowskie osoby znajdujące się w tej kategorii nie będą mogły orzekać, ponieważ nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. W świetle pilotażowego wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce dalsze orzekanie przez te osoby narażałoby również Rzeczpospolitą Polską na konieczność wypłat zadośćuczynień stronom postępowań. Zarazem, ze względu na powołanie tych osób sprzecznie z art. 179 Konstytucji RP, ich stosunek służbowy nie podlega ochronie na podstawie art. 180 Konstytucji RP. Pozwala to przyjąć, że ustaje on z mocy ustawy, a jego nawiązanie może

nastąpić w wyniku ponownego przeprowadzenia postępowań na stanowisko sędziowskie. W okresie ponownego przeprowadzenia postępowań osoby te mogą uzyskać zatrudnienie w wymiarze sprawiedliwości na niezwiązanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości stanowiskach referendarzy sądowych. Gwarantuje to stabilność zatrudnienia tych osób do chwili prawomocnego rozstrzygnięcia ich statusu w powtarzanym postępowaniu konkursowym. Wówczas - w zależności od wyniku postępowania - osoby te obejmą urząd sędziego albo będą kontynuować zatrudnienie jako referendarze sądowi, jeśli nie zrezygnują z tego zatrudnienia.

Założeniem projektu jest ponadto przyjęcie rozwiązań, które – zapewniając przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją RP, art. 6 ust. 1 EKPCz, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP – zagwarantują sprawne i możliwie niezakłócone funkcjonowanie sądownictwa w okresie przejściowym. Z tej przyczyny przewidziano system delegacji sędziów sądów powszechnych, administracyjnych oraz wojskowych pozwalający im przez okres dwóch lat orzekać na nowo objętych stanowiskach, a następnie zakończyć sprawy, których prowadzenie rozpoczęli. Wyjątek dotyczy jedynie tych osób, których dalsze orzekanie na zajmowanym stanowisku byłoby nie do pogodzenia z postrzeganiem sądu jako organu bezstronnego lub niezależnego. W takich wypadkach Krajowa Rada Sądownictwa będzie uprawniona do odwołania sędziego z delegacji, przy zapewnieniu prawa kontroli sądowej takich decyzji. Tylko nieliczna grupa osób (około 20), tych które weszły w skład nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa lub pełniły funkcje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych lub jego zastępców, które z racji swojego bezpośredniego i czynnego zaangażowania w podważanie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zostanie ex lege wyłączona z możliwości uzyskania ustawowych delegacji.

Projektuje się ponadto rozwiązania, które zapewnią, że orzeczenia wydane przez sędziów powołanych z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa co do zasady pozostaną w mocy, a będzie je można wzruszyć jedynie w razie spełnienia precyzyjnie określonych warunków. W ten sposób projekt godzi w wyważony sposób stabilność orzeczeń sądowych z prawem stron do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa.

Tym samym projekt nie tylko zmierza do przywrócenia wartości państwa prawnego, lecz także jest z nimi zgodny. Odbudowuje gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, uwzględnia potrzebę zapewnienia stabilności orzeczeń oraz stwarza sędziom powołanym z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej oraz równego dostępu do służby publicznej, a także gwarantuje osobom, które powstrzymały się od udziału w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie z uwagi na utratę przez obecną Radę konstytucyjnej tożsamości, możliwość ubiegania się o urząd sędziego w ramach powtarzanych postępowań konkursowych mających na celu wyłonienie kandydatów, którzy w najwyższym stopniu spełniają przewidziane w tym zakresie wymagania.

Przedmiotem ustawy są ponadto zmiany innych aktów prawnych, takich jak: ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568), ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz.

622), ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2250), ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 102), ustawa z dnia 27 lipca 2001 – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 334), ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 390), ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571), ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 190), ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668), ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 94). Projektowane w tym zakresie rozwiązania nie uchylają potrzeby kompleksowej regulacji materii objętej tymi ustawami w celu pełnego przywrócenia ładu konstytucyjnego, poprawy stanu wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Dostrzegając konieczność podjęcia takich działań, zakres zmian wprowadzanych niniejszą ustawą ograniczono jedynie do takich modyfikacji, które są niezbędne dla osiągnięcia celów projektu. Pierwszeństwo w tej ustawie przyznano przywróceniu prawa stron w każdym postępowaniu do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa.

II. Zgodność projektowanych regulacji ze standardem konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym

Nie ulega wątpliwości, że istniejący stan prawny charakteryzujący się pogłębiającymi się systemowymi wadami jest sprzeczny z prawem polskim, prawem unijnym oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Nie gwarantuje pełnej niezależności sądownictwa, zagraża prawu do skutecznej ochrony sądowej, nie zapewnia odpowiedniej ochrony praw i wolności jednostki. Kompleksowe uregulowanie w drodze ustawy statusu wadliwie powołanych osób jest elementem naprawy systemu sądowego, przywrócenia mu roli ustrojowej i zagwarantowania, że orzekanie powierzone jest osobom spełniającym wymagania merytoryczne i etyczne.

Wymaga podkreślenia, że ani Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Europejski Trybunał Praw Człowieka, ani też prawo Unii i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie dają precyzyjnych wskazówek, jak należy rozwiązać wskazane wady systemowe. Uregulowanie tego zagadnienia jest kompetencją i obowiązkiem **polskiego** ustawodawcy, który zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonania wyroków trybunałów europejskich (por. pilotażowy wyrok w sprawie Wałęsa p. Polska, pkt 332). Czyniąc to musi jednocześnie przestrzegać reguł własnej Konstytucji, standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i prawa Unii.

W związku z powyższym projekt zakłada, że uregulowanie skutków uchwał obecnej Rady nastąpi w dwóch etapach. W pierwszym, następującym wraz z wejściem ustawy w życie,

zostaną wykonane wymienione w **punkcie I motywów** orzeczenia sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych. Dojdzie zatem do ustawowego przywrócenia osobom powołanym na wniosek obecnej Rady na urząd sędziego legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa bądź też ustania stosunku służbowego tych osób. Utrzymanie się tych skutków zdeterminowane jest wynikiem drugiego etapu, który polega na ponownym przeprowadzeniu postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie zakończonych uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady (w odniesieniu do grupy około 1200 sędziów, którzy uczestniczyli w procedurze awansowej z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej KRS), albo też na konwalidacji ich statusu poprzez potwierdzenie przez przyszłą, zgodną z Konstytucją KRS skuteczności wniosków o ich powołanie na stanowiska sędziowskie sformułowanych na podstawie uchwał podjętych przez wadliwie ukształtowaną KRS (wobec grupy około 1000 osób, które w momencie pierwszego powołania na urząd sędziowski zostały zawnioskowane przez nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, której skład nie spełniał wymogów art. 187 ust. 1 Konstytucji RP). W tych postępowaniach – prowadzonych już przed prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa i pod kontrolą Sądu Najwyższego – ostatecznie rozstrzygnięty zostanie status poszczególnych osób objętych zakresem zastosowania ustawy. W ten sposób projekt zmierza do rozstrzygnięcia występującego obecnie w polskim porządku prawnym paradoksu sędziego niemogącego sądzić. Jego źródła są następujące.

Opisane w **punkcie I motywów** systemowe wadliwości procedury nominacji sędziowskich powodują, że udział osoby powołanej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. w rozpoznaniu sprawy jednostek, którym przysługuje prawo do sądu, będzie prowadzić do naruszenia tego prawa. Teza ta jasno wynika z przedstawionego już orzecznictwa sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych, a w szczególności wykonywanego niniejszą ustawą pilotażowego wyroku ETPCz w sprawie *Wałęsa p. Polsce*. Fakt, że z udziałem sędziów powołanych na wniosek obecnej Rady nie da się stworzyć niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, powoduje, że nie mogą oni sprawować wymiaru sprawiedliwości. Prowadzi to do powstania paradoksalnej sytuacji, w której w systemie prawnym funkcjonują „sędziowie”, którzy nie tworzą sądu, a zatem nie mogą sądzić. Taki sędzia jest pozbawiony *votum* do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co stanowi sprzeczność samą w sobie. Wydawane przez niego orzeczenia mogą być i są skutecznie kwestionowane jako naruszające prawo do sądu w rozumieniu art. 6 EKPCz oraz art. 47 KPP.

Wy tłumaczenie takiego paradoksu jest proste. Otóż ani Europejski Trybunał Praw Człowieka, ani Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mają kompetencji do orzekania, kto jest sędzią w danym porządku prawnym, lecz stwierdzają, że takie osoby nie tworzą sądu w rozumieniu aktów prawnych interpretowanych przez te sądy. O tym zaś, że osoby, które w świetle standardu prawnomiędzynarodowego nie tworzą sądu ustanowionego na podstawie prawa, nie są zarazem sędziami, rozstrzygać może jedynie Konstytucja RP. Niemniej jednak w orzecznictwie konwencyjnym wskazuje się, że naruszenie prawa regulującego proces powoływania sędziów może czynić udział sędziego w rozpoznawaniu sprawy „nieprawidłowym”, zważywszy na zależność pomiędzy procedurą powołania sędziego

a „legalnością” składu orzekającego, w którym następnie zasiada taki sędzia (wyrok ETPCz z 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce). W tym kontekście stwierdzono również, że sędzia powołany z naruszeniem przepisów regulujących proces powoływania sędziów może nie mieć legitymacji do pełnienia służby jako sędzia (wyrok ETPCz 1 grudnia 2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii).

W takiej sytuacji, dla przywrócenia legitymacji sędziów powołanych na wniosek obecnej Rady do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa, nie jest możliwe zastosowanie mechanizmu weryfikacji (*vetting procedure*).

Po pierwsze, problem wadliwych nominacji na urząd sędziego ma charakter systemowy i wynika z ukształtowania KRS w sposób niezgodny z Konstytucją RP, a nie – jak w dotychczasowych przypadkach stosowania tej instytucji w innych państwach – zjawisk dających się oceniać indywidualnie w odniesieniu do postępowania konkretnego sędziego (np. korupcji albo współpracy z reżimem niedemokratycznym). Innymi słowy, paradoks sędziego niemającego sądzić ma źródło w konstytucyjnej wadliwości procedury, w której uzyskał on swój obecny status, a nie jego indywidualnych kwalifikacjach. W świetle standardów międzynarodowych kluczowe jest przywrócenie osobom powołanym na wniosek obecnej Rady statusu sędziów mogących tworzyć „sąd ustanowiony na podstawie prawa”, do czego mechanizm weryfikacji, ze względu na konstytucyjną wadliwość nominacji, nie jest zdolny.

Po drugie, ewentualna próba indywidualnej oceny kwalifikacji osób, które objęły stanowisko na podstawie uchwał obecnej Rady, prowadziłaby ze względu na liczbę powołań dokonanych na jej wniosek, do wieloletniego paraliżu postępowań sądowych, mogącego zarazem tworzyć wrażenie, że sędziowie zajmują się wyłącznie swoimi sprawami, a nie rozstrzyganiem sporów, do czego wymiar sprawiedliwości jest powołany. Kryzysowa sytuacja wymiaru sprawiedliwości oraz obowiązek zapewnienia sprawności i szybkości postępowań sądowych przemawia przeciwko temu rozwiązaniu.

Po trzecie, organ dokonujący weryfikacji musiałby mieć zarazem kompetencje śledcze, aby ustalić, jakie czynniki pozamerytoryczne miały wpływ na uchwałę obecnej Rady, co jeszcze bardziej wydłużyłoby proces weryfikacji.

Wreszcie, procedura indywidualnej weryfikacji niesie ze sobą ryzyko rewanżyzmu. Z tych przyczyn projekt opowiada się za stosowaniem zobiektywizowanych kryteriów, nie dokonując indywidualnej oceny kwalifikacji osób powołanych na wniosek obecnej Rady. Pozwala to także na uniknięcie publicznej stygmatyzacji i napiętnowania osób podlegających indywidualnej ocenie, co mogłoby stwarzać zagrożenie naruszenia ich godności oraz sfery dóbr osobistych.

Uzasadnienie dla przyjętego mechanizmu projekt czerpie z przywołanego w **punkcie I motywów** orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego powołań do Sądu Najwyższego. Przy dokonanej w sprawach Reczkowicz przeciwko Polsce, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, oraz w pilotażowym wyroku w sprawie Wałęsa p. Polsce weryfikacji przez ETPCz kryteriów testu Ástráðsson wadliwość procedury powołania sędziego prowadziła do pozbawienia organu,

w którym orzekała wadliwie powołana osoba, atrybutu sądu ustanowionego na podstawie prawa. Z przywołanych wyroków jasno wynika, że wadliwość ta była konsekwencją braku wymaganej niezależności obecnej Rady przy jednoczesnym niezapewnieniu przez prawo krajowe skutecznej kontroli sądowej tej procedury. To wystarczało do stwierdzenia wadliwości powołania osoby. We wskazanych sprawach Europejski Trybunał Praw Człowieka nie przeprowadzał zindywidualizowanej oceny sytuacji każdej z wadliwie powołanych osób. O braku spełnienia wymogów art. 6 ust. 1 EKPCz przesądzały zatem obiektywne wady procedury powoływania sędziów, niezwiązane z konkretną osobą. Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-326/23, wyrok z 7 listopada 2024 r., C.W. S.A. and Others v Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pkt 35–36), stwierdził, że okoliczności, które mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, które mają charakter systemowy, wiążą się co do zasady z indywidualną sytuacją sędziego lub sędziów, a w szczególności z nieprawidłowościami, do których doszło przy powołaniu ich w ramach danego systemu sądownictwa. Innymi słowy, wady systemowe zidentyfikowane w kontekście nominacji sędziowskich dotyczą co do zasady indywidualnie każdego sędziego dotkniętego taką nominacją. W tym sensie wada systemowa stanowi zarazem element zindywidualizowanej oceny konkretnego sędziego i zostaje uwzględniona przez ustawodawcę, dokonującego implementacji wspomnianego orzecznictwa.

W tym kontekście nieuzasadniona jest sugestia zawarta w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., iż ETPCz opowiedział się za rozwiązaniem przyjętym przez Sąd Najwyższy w uchwale połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., polegającym na różnicowaniu wadliwości powołań sędziów do Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (pkt 11 opinii). Europejski Trybunał Praw Człowieka do uchwały Sądu Najwyższego nawiązywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, w szczególności korzystając z ustaleń SN co do okoliczności faktycznych i kontekstu prawnego polskiej procedury powoływania sędziów. Przytoczył także opinię SN w zakresie różnicowania oceny nieprawidłowych nominacji sędziowskich (pilotażowy wyrok ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, pkt 324 lit. a). Niemniej wskazał ją jedynie jako „jedną z możliwości” rozwiązania systemowej wadliwości nominacji w polskim sądownictwie (wyrok w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, pkt 365). To nie wyklucza innych rozwiązań, zwłaszcza w świetle swobody wyboru przez państwo środków wykonania wyroków ETPCz (wyrok pilotażowy ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, pkt 332).

Na gruncie dotychczasowego orzecznictwa ETPCz brak jest uzasadnienia dla różnicowania statusu sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz pozostałych sądów. Do tej pory ETPCz, ani też TSUE, o takim zróżnicowaniu oceny i skutków wadliwości nie orzekł. Od kilku lat w ETPCz zawisłe są sprawy dotyczące zarzutów naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz przez brak sądu ustanowionego na podstawie prawa wskutek wadliwego powołania sędziów sądów powszechnych. W świetle decyzji ETPCz o dalszym odroczeniu rozpoznawania spraw dotyczących polskiego kryzysu rządów prawa do 23 listopada 2025 r. (komunikat kanclerza ETPC z dnia 20 listopada 2024 r., ECHR 269 (2024)), wydaje się, że sytuacja ta przez co najmniej rok nie ulegnie zmianie. W konsekwencji, należy zatem polegać na znanych już konkluzjach orzeczniczych ETPCz i tą samą miarą – tj. kryteriami testu *Ástráðsson*

zastosowanymi w wyrokach grupy Reczkowicz przeciwko Polsce – oceniać wadliwość procedury powołania wszystkich sędziów w Polsce.

Konstytucyjna podstawa projektowanych rozwiązań opiera się na argumentacji zawartej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10. Analogia między tzw. awansami poziomymi, będącymi przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny, a powołaniami na wniosek obecnej Rady, polega na tym, że w obu wypadkach art. 179 Konstytucji RP nie stanowił podstawy prawnej wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu na urząd sędziego. Ani w orzecznictwie ani w piśmiennictwie nie kwestionowano przyjętej w tym wyroku konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego pozbawienia sędziów stanowiska służbowego uzyskanego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa i dopełnionego powołaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gdy powołanie to nastąpiło wyłącznie na podstawie ustawy, a nie art. 179 Konstytucji RP. Odwołanie do tego precedensu jest tym bardziej uzasadnione w obecnej sytuacji, gdy powołania na wniosek obecnej Rady następowały z naruszeniem Konstytucji RP oraz standardów międzynarodowych.

W wyroku z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że powoływanie sędziów w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP opiera się na współpracy Prezydenta RP, jako organu posiadającego bezpośredni mandat społeczny, z Krajową Radą Sądownictwa, a więc organem, który w zamyśle ustrojodawcy ma strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tego wymagania obecna Rada nie spełnia. Wobec tego utrata przez obecną Radę tożsamości konstytucyjnej zarówno w zakresie jej składu osobowego, jak i zdolności do stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów powoduje, że uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziego są pozbawione skutków prawnych. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przez Prezydenta RP, na którym z mocy art. 126 Konstytucji RP spoczywa obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Jeżeli mimo to Prezydent RP uwzględni wniosek pochodzący od organu, który nie jest Krajową Radą Sądownictwa w rozumieniu art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, to taki wniosek ma podstawę wyłącznie w przepisach rangi ustawowej, a dokonany na jego podstawie akt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie jest powołaniem w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP. Tym samym wobec osób powołanych na wniosek obecnej Rady nie znajdują zastosowania gwarancje nieusuwalności z art. 180 Konstytucji RP, ponieważ te dotyczą wyłącznie sędziów w rozumieniu konstytucyjnym. Urząd sędziego ustanowionego wyłącznie ustawą jest nieznany na gruncie rozdziału VIII Konstytucji RP. Stosują się do niego jedynie gwarancje wynikające z art. 60 Konstytucji RP. Dopuszczalna jest zatem regulacja przez ustawodawcę skutków powołań, które nastąpiły na podstawie ustawy, lecz nie stanowiły powołań w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP.

Przyjęte założenia są zgodne z dopuszczalną w świetle standardów międzynarodowych ingerencją w zasadę nieusuwalności sędziów. Tym samym, nawet jeśli przyjąć – wyłącznie na potrzeby argumentu – że projektowane rozwiązania do takiej ingerencji prowadzą (co nie ma jednak miejsca, ponieważ rozpatrywane nominacje Prezydenta RP nie stanowiły powołań w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP), to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuszcza odwołanie sędziów

jako sposób przywrócenia stanu praworządności naruszonej wskutek systemowej wadliwości powołań, a więc dokładnie w takiej sytuacji, jaka występuje obecnie w Polsce.

Wyjątek ten czyni się w celu uniknięcia utrwalenia stanu sprzecznego z rządami prawa, do czego prowadziłoby literalne trzymanie się standardu nieusuwalności sędziów w sytuacji, w której powołanie na urząd sędziego nastąpiło z naruszeniem zasad konstytucyjnych lub standardów europejskich. Jak trafnie zauważono w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r.: „Odmienne stanowisko oznaczałoby, że rząd mógłby zlekceważyć lub obejść przepisy konstytucyjne dotyczące mianowania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa kadencji, aby uczynić takie mianowanie nieodwracalnym, co byłoby sprzeczne z zasadą praworządności” (pkt 15 opinii). Takie stanowisko przyjął Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie bezpośrednio dotyczącej Polski, a mianowicie w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, gdzie stwierdził, że „zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy” (pkt 76). Pozwala to przyjąć, że jeżeli powołanie na stanowisko sędziowskie było wadliwe w świetle standardów konstytucyjnych lub prawno międzynarodowych, to ochrona trwałości takiego stosunku, która wynikałaby z przestrzegania zasady nieusuwalności, jest zdecydowanie słabsza i musi ustąpić innym obiektywnie uzasadnionym i poważnym celom takim jak przywrócenie praworządności i prawidłowości powołania (zob. A. Sajó, *The Limits of Judicial Irremovability from the Perspective of the Restoration of the Rule of Law: A View from Strasbourg*, [w:] *Rule of Law in Europe*, red. F. Marques, P. Pinto de Albuquerque, Cham 2024, s. 57–59). Ingerencja ta wymaga zatem obiektywnej potrzeby oraz przyjęcia proporcjonalnych rozwiązań.

W świetle powyższych uwag, a także w obliczu systemowych i rażących wad w procesie nominacji sędziów wynikających z naruszenia Konstytucji RP, prawa Unii oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także wobec tego, że wady te dotyczą wszystkich sędziów nominowanych na wniosek obecnej Rady, należy stwierdzić, że punktem wyjścia do systemowej naprawy wymiaru sprawiedliwości oraz uregulowania statusu wadliwie powołanych sędziów musi być przyjęcie, że sędziowie nominowani przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., jako sędziowie powołani wyłącznie na podstawie ustawy, a nie Konstytucji RP, nie są chronieni bezwzględnie gwarancją nieusuwalności sędziów przewidzianą w Konstytucji RP oraz w standardach europejskich.

III. Uwzględnienie w projektowanych regulacjach stanowiska Komisji Weneckiej oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

Proponowane rozwiązania biorą pod uwagę stanowiska zawarte w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r. oraz w Opinii końcowej ODHIR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 31 grudnia 2024 r. (dalej jako: „w opinii końcowej ODHIR z 31 grudnia 2024 r.”).

Ze stanowiska przedstawionego w opinii końcowej ODHIR z 31 grudnia 2024 r. wynika w szczególności, że:

a) „Polsce przysługuje margines swobody uznania i szersza autonomia w wyborze sposobu naprawienia naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, niemniej zastosowane środki powinny być proporcjonalne i zróżnicowane, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności konkretnych powołań lub awansów (w ujęciu indywidualnym lub na zasadzie kategorii), przy jednoczesnym poszanowaniu praw sędziów, wobec których środki te są podejmowane”;

b) „Skutki powołań sędziowskich, które są wadliwe ze względu na udział KRS w składzie ukształtowanym po zmianach z 2017 r., mogą się różnić w zależności od rodzaju sądu i miejsca w strukturze sądownictwie, co wyraźnie zauważa ETPC”;

c) „W świetle bogatego orzecznictwa międzynarodowego należy zweryfikować powołania dokonane przez KRS w składzie po zmianach z 2017 r. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej (która zastąpiła Izbę Dyscyplinarną), a także do innych izb Sądu Najwyższego. W tym względzie władze mają swobodę wyboru różnych rozwiązań politycznych. W grę mogłoby na przykład wchodzić uregulowanie *ex lege* statusu tych osób”;

d) „W przypadku unieważnienia *ex lege* przepisy powinny również określać warunki i zasady przenoszenia sędziów na poprzednio zajmowane stanowiska, a w przypadku braku takiej możliwości – na stanowisko sędziowskie równorzędnego szczebla i o takiej samej długości kadencji, najlepiej za ich zgodą, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości odwołania się od decyzji administracyjnej dotyczącej przeniesienia oraz powiązanych świadczeń.”;

e) „Władze mają pewną swobodę w zakresie weryfikacji statusu wszystkich powołań sędziowskich (od marca 2018 r.), ale w przypadku nominacji początkujących sędziów i potencjalnie niektórych innych kategorii powołań sędziowskich niższego szczebla za uzasadnione i właściwe rozwiązanie polityczne należałoby uznać zatwierdzenie lub potwierdzenie powołania”;

f) „Konieczny może być mechanizm instytucjonalny, który zapewniałby, że przewidziane w prawie przesłanki unieważnienia lub zatwierdzenia powołania/awansu są prawidłowo stosowane wobec poszczególnych osób.”;

g) „Każda decyzja dotycząca indywidualnego statusu wadliwie powołanego sędziego powinna podlegać mechanizmowi kontroli sądowej spełniającemu kryteria „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, w którym nie uczestniczą sami wadliwie powołani sędziowie i w którym obowiązują ścisłe zasady proceduralne dotyczące wyłączenia sędziów z orzekania”.

Powyższe wskazania zostały wzięte pod uwagę w projektowanych rozwiązaniach z tym, że Projektodawca przyjął jako kryterium ustalenia skutków uchwał obecnej Rady w postępowaniach nominacyjnych wagę występującego naruszenia zrelatywizowaną do sytuacji prawnej, w której znajdowali się kandydaci zaliczeni do poszczególnych grup, a nie jedynie rodzaj sądu i miejsce w strukturze sądownictwa. W ten sposób projekt przewiduje

zróżnicowanie w zależności od tego, jaki status posiadała przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie osoba powołana na stanowisko sędziowskie na wniosek obecnej Rady, tj. przed udzieleniem jej rekomendacji na stanowisko sędziowskie. Rodzaj sądu, do którego dana osoba otrzymała nominację, został natomiast uwzględniony – zgodnie z propozycją zawartą w opinii końcowej ODHIR z 31 grudnia 2024 r. – w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organów sądowych najwyższego rzędu w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Opinia, jak się wydaje, proponowała przyjęcie regulacji *ex lege* w węższym zakresie niż proponowany w projekcie. Z przyczyn szerzej wyjaśnionych poniżej Projektodawca opowiada się za ustawową regulacją w jak najszerszym zakresie statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie jako rozwiązaniem pozwalającym uniknąć długotrwałego paraliżu systemu sądownictwa oraz przywrócić w rozsądnym terminie prawo do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa.

Odnosząc się do opinii Komisji Weneckiej, należy podkreślić, że nie zajęto w niej stanowiska w przedmiocie dopuszczalności ustawowej regulacji powrotu na poprzednie stanowiska przez osoby zajmujące urząd sędziego lub wykonujące inny zawód prawniczy (pkt 33 opinii). Krytycznie oceniono natomiast możliwość stwierdzenia w drodze ustawy, że wszystkie nominacje dokonane przez obecną Radę w określonych ramach czasowych są nieważne *ex tunc* (pkt 49 opinii). Tego jednak, jak wyjaśniono w **punkcie I motywów**, projektowany mechanizm nie zakłada. Wręcz przeciwnie projekt reguluje skutki uchwał obecnej Rady *ex nunc* i odnosi się do głównych zaleceń Komisji Weneckiej co do sposobu przywrócenia praworządności (pkt 18 opinii). I tak:

a) projekt, co szczególne istotne w świetle opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., pozwala uniknąć długotrwałego paraliżu systemu sądownictwa, co wynika, z jednej strony, z proponowanego mechanizmu ustawowej delegacji oraz, z drugiej – stosunkowo krótkiego czasu potrzebnego do osiągnięcia skutków ustawy, w tym również w odniesieniu do grupy około 1000 początkujących sędziów sądów najniższego szczebla, których sanacja statusu będzie wymagała podjęcia uchwał przez przyszłą, prawidłowo ukształtowaną KRS.

Wyjaśnić trzeba, że Projektodawca brał pod uwagę rozwiązanie alternatywne, co znalazło wyraz w opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury projekcie przewidującym uregulowanie skutków uchwał podjętych przez obecną Radę przez powierzenie tego zadania niezależnej od władzy wykonawczej i ustawodawczej Krajowej Radzie Sądownictwa. Zaproponowana w alternatywnym projekcie formuła rozwiązania problemu wadliwych powołań sędziowskich zakładała grupowanie, tj. podejmowanie przez prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa uchwał łącznie w stosunku do osób objętych takimi samymi skutkami z podziałem na osoby zajmujące stanowisko w Sądzie Najwyższym, w sądach powszechnych, w sądach administracyjnych i w sądach wojskowych. Formuła ta miała umożliwić Radzie dokonywanie oceny w ramach poszczególnych grup, a w ten sposób uwzględniała wprost zalecenia sformułowane w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r. Projekt zakładał zróżnicowanie skutków w odniesieniu do osób kwalifikujących się do poszczególnych grup. Skutki zostały w nim ustalone przy uwzględnieniu wagi występującego naruszenia zrelatywizowanej do sytuacji prawnej, w której znajdowali się kandydaci zaliczeni do poszczególnych grup, a także ze

świadomością konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu sądownictwa i zagwarantowania ochrony przed dalszym pogłębieniem jego kryzysu.

Od tego rozwiązania odstąpiono w niniejszym projekcie, proponując w najszerszym możliwie zakresie ustawową regulację skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (wariant *ex lege*) Za takim rozwiązaniem przemawia dążenie do przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa w rozsądnym terminie, co nie byłoby możliwe w razie powierzenia tego zadania prawidłowo ukształtowanej Krajowej Radzie Sądownictwa w odniesieniu do wszystkich grup sędziów, których status wymaga sanacji. Stąd też tylko w odniesieniu do grupy około 1000 początkujących sędziów sądów najniższego szczebla, sanacja ich statusu będzie wymagała podjęcia uchwał przez przyszłą, prawidłowo ukształtowaną KRS, przy czym rola KRS będzie ograniczała się wyłącznie do weryfikacji prawidłowości zaliczenia osób do tej właśnie grupy.

Potrzeba pilnego działania wynika, z jednej strony, z terminów na wykonanie pilotażowego wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, który obecnie przypada na 23 listopada 2025 r., oraz, z drugiej strony, ryzyka, które dla stabilności systemu prawa i stron postępowania łączy się z dalszym orzekaniem przez osoby, które nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Skali zagrożeń dowodzić może zagadnienie, które jest obecnie przedmiotem pytania prejudycjalnego przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-225/22. Dotyczy ono dopuszczalności zbadania przez sąd powszechny, czy sąd wyższej instancji lub Sąd Najwyższy spełnia wymaganie dotyczące niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, a w razie stwierdzenia, że tego wymagania nie spełnia, dopuszczalności pominięcia lub uznania za niebyłe orzeczenia takiego sądu uchylającego i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania. Odnotowania wymaga, że w dniu 10 kwietnia 2025 r. została przedstawiona opinia Rzecznika Generalnego Deana Spielmanna, z której wynika, że „artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE i zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, który wydał wyrok uchylony następnie w postępowaniu w przedmiocie skargi nadzwyczajnej przez sąd wyższej instancji, który przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, powinien pominąć wyrok tego organu lub – w przypadku gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia sytuacji procesowej w tej sprawie nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać go za niebyły, jeżeli nie można uznać go za orzeczenie niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. Zaznaczyć trzeba, że opinia nie determinuje kierunku ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pokazuje jednak, że nierozwiązanie problemu w rozsądnym terminie może prowadzić do sytuacji, w której status orzeczeń wydanych osoby, które nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, będzie mógł zostać w każdym momencie podważony nie tylko w ramach kontroli instancyjnej lub przewidzianych prawem środków, lecz także wpadkowo w toku rozpatrywania innych spraw. Wystąpieniu takich skutków projektowane rozwiązania przeciwdziałają.

Potrzeba podjęcia przez ustawodawcę pilnych działań w celu przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przemawia przeciwko

powierzeniu całości tego zadania niezależnej od władzy wykonawczej i ustawodawczej Krajowej Radzie Sądownictwa. Wynika to przede wszystkim z czasu potrzebnego do ukonstytuowania się Krajowej Rady Sądownictwa w trybie określonym ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („ustawa z dnia 12 lipca 2024 r.”), która nie weszła w życie ze względu na zwrócenie się przez Prezydenta RP z wnioskiem z 1 sierpnia 2024 r. o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny. W ocenie projektodawcy ewentualne wejście w życie ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. nie nastąpi wcześniej niż we wrześniu 2025 r. Mając na uwadze określone w tej ustawie terminy zarządzenia pierwszych wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa, a w szczególności fakt, że wybory te powinny zostać zarządzone na dzień przypadający nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały o zarządzeniu wyborów (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r.), projekt przyjmuje, że ogłoszenie wyników wyborów nie nastąpi wcześniej niż w grudniu 2025 r. Dopiero z tą chwilą może ustać działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 uchwalonego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Do tego czasu nadal będzie działać obecna, wadliwie ukształtowana Rada, która nie stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym nie jest zdolna realizować zadania określonego w projekcie. Uwzględniając czas niezbędny do ukonstytuowania się tego organu – podjęcie działań mających na celu ewaluację sędziów mogłoby nastąpić dopiero od 31 stycznia 2026 r. Można zatem sądzić, że uchwały dotyczące osób powołanych na stanowiska sędziowskie byłyby podejmowane w pierwszej połowie 2026 r. Uwzględniając potrzebę zapewnienia prawa do odwołania w tych postępowaniach Projektodawca szacuje, że w takim wariantcie prawomocne rozstrzygnięcia zapadałyby najwcześniej w drugiej połowie 2026 r. Z końcem 2026 r. byłoby zatem możliwe przystąpienie do ogłaszania o postępowaniach konkursowych na zwolnione wskutek prawomocnych uchwał KRS stanowiska sędziowskie. Biorąc pod uwagę czas potrzebny dla przeprowadzenia postępowań konkursowych, które składają z etapu oceny kandydata w danym sądzie, co należy szacować średnio na okres co najmniej 9 miesięcy, a następnie oceny tych kandydatów przez Krajową Radę Sądownictwa, oraz możliwość zaskarżenia uchwały KRS przez osoby biorące udział w postępowaniu konkursowym, można spodziewać się, że pierwsze postępowania nominacyjne byłyby rozstrzygane najwcześniej w II kwartale 2027 r. Nawet przy założeniu, że pierwszeństwo zostałoby, jak proponowała Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, przyznane postępowaniom konkursowym przed Sądem Najwyższym, oraz konwalidacji statusu grupy początkujących sędziów, to status niektórych osób powołanych do tego sądu mogłoby nie być jednoznacznie przesądzony w powtórzonym konkursie jeszcze w czasie, w którym Sąd Najwyższy powinien orzekać o ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP, których konstytucyjna kadencja kończy się jesienią 2027. Z perspektywy stabilności systemu demokratycznego takie rozwiązanie trudno zaakceptować.

Z tych przyczyn Projektodawca zdecydował o przyjęciu dominacji wariantu ustawowej regulacji skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (poza grupą początkujących sędziów, których konwalidacja statusu przez prawidłowo ukształtowaną KRS będzie miała charakter uproszczony), który jak szerzej

wyjaśniono w **punkcie XI motywów**, pozwoli na zakończenie większości powtarzanych konkursów przed Krajową Radą Sądownictwa w trzecim kwartale 2027 r.

b) projekt wykonuje wymienione w **punkcie I motywów** orzeczenia sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych stwierdzające istnienie systemowej wady powołań sędziowskich na wniosek obecnej Rady, której wystąpienie prowadzi do utraty atrybutu sądu ustanowionego na podstawie prawa przez organ, w którym orzekała wadliwie powołana osoba. Wady systemowe zidentyfikowane w kontekście nominacji sędziowskich dotyczą co do zasady indywidualnie każdego sędziego, który uzyskał taką nominację. W tym sensie wada systemowa stanowi zarazem element oczekiwanej przez Komisję Wenecką zindywidualizowanej oceny konkretnego sędziego, co zostało szerzej omówione w **punkcie II motywów**;

c) projekt, jak zaleca Komisja Wenecka, odnosi się do statusu wszystkich osób powołanych na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady, z tym że w odniesieniu do kategorii początkujących sędziów projektuje się uproszczoną konwalidację przez przyszłą, zgodną z Konstytucją KRS w drodze potwierdzenia skuteczności wniosków o ich powołanie na stanowiska sędziowskie sformułowanych na podstawie uchwał podjętych przez wadliwie ukształtowaną KRS, o czym szerzej w **punkcie IV motywów**;

d) projekt realizuje stanowisko Komisji Weneckiej także w zakresie, w którym różnicuje status tych osób, mając na uwadze ich sytuację prawną i określa w sposób proporcjonalny skutki wadliwego powołania na urząd sędziego w zależności od tej sytuacji;

e) projektowane skutki w odniesieniu do grupy sędziów, którzy wzięli udział w procedurze awansowej przed nieprawidłowo ukształtowaną KRS będą występowały *ex nunc* wraz z wejściem ustawy w życie, a ich utrzymanie będzie zależało od prawomocnego rozstrzygnięcia w ponownie przeprowadzanych – przez niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej, prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa – postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie, które uprzednio zostały zakończone uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady;

f) od zawiadomienia dokonywanego przez Ministra Sprawiedliwości o objęciu określonej osoby skutkami występującymi z mocy projektowanej ustawy przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Najwyższego, co już stwarza podstawę kontroli sądowej projektowanych rozwiązań, a tym samym zapewnienia osobom objętym projektowanymi skutkami dostęp do sądu, co zostało szerzej omówione w **punkcie V motywów**.

Wyjaśnić trzeba, że projektodawca przyjmuje, że sądowa kontrola skutków określonych w ustawie może w sposób pełny nastąpić w ramach powtarzanych postępowań konkursowych na zwolnione stanowiska sędziowskie, ponieważ otwarcie tych konkursów oraz udział w nich osób powołanych na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady jest immanentnie związane ze zwolnieniem stanowisk sędziowskich. Podkreślić należy, że chociaż pod względem technicznoprawnym posłużono się tu konstrukcją powtarzanych postępowań konkursowych (nominacyjnych), to pod względem sposobu ukształtowania kręgu podmiotów uczestniczących w tym postępowaniu i kryteriów branych pod uwagę w tych konkursach, stworzono Krajowej Radzie Sądownictwa możliwość podjęcia decyzji o utrzymaniu skutków wynikających z ustawy.

Posłużenie się taką konstrukcją technicznoprawną uzasadnione jest, z jednej strony, dążeniem do sprawnego i szybkiego uregulowania uchwał obecnej Rady oraz, z drugiej strony, zapewnieniem, że ocena indywidualnych kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego będzie przeprowadzana w warunkach transparentnej konkurencji o wolne stanowiska sędziowskie. Ważąc te wartości, projekt przyjmuje, że ocena indywidualnych kompetencji do zajmowania stanowiska sędziego nie może być dokonywana *in abstracto*, lecz musi uwzględniać porównanie z innymi potencjalnymi kandydatami na to stanowisko, co odpowiada przyjętemu w Polsce modelowi wyłaniania kandydatów na stanowiska sędziowskie w warunkach konkurencji. Co szczególnie istotne, przy ocenie dokonywanej *in abstracto*, a więc w braku kontrkandydatów, utrudnione jest dokonywanie przez Krajową Radę Sądownictwa w sposób otwarty i jawny dla jednostek (przyszłych stron postępowań) oceny merytorycznej kandydatów. Rozwiązanie to uzasadnione jest też zagwarantowaniem równego dostępu do służby publicznej tych sędziów, którzy ze względu na wadliwy status KRS powstrzymywali się od udziału w konkursach awansowych;

g) ponowne przeprowadzenie konkursów pozwoli na ocenę przez Krajową Radę Sądownictwa indywidualnych kwalifikacji kandydata do zajmowania stanowiska sędziego. Ocena ta będzie następowała w warunkach otwartej konkurencji tak, aby zapewnić sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez osoby spełniające najwyższe kryteria merytoryczne;

h) projekt przewiduje, że sędziowie, którzy objęli pierwsze stanowisko sędziowskie w sposób zgodny ze standardem wynikającym z art. 179 Konstytucji RP, a następnie zmienili miejsce służbowe w tym samym pionie sądownictwa, będą delegowani z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym obecnie zajmują stanowiska albo do którego zostali przeniesieni; taka ustawowa delegacja ma trwać dwa lata (z możliwością ustąpienia za sześciomiesięcznym uprzedzeniem) i będzie mogła zostać przedłużona na wniosek sędziego, o ile sędzia ten bierze udział w powtarzanym konkursie. Tym samym projekt pozwala sędziom, którzy zdecydowali się na udział w powtarzanych postępowaniach, na dalsze orzekanie w sądzie, w którym objęli stanowisko, do czasu rozstrzygnięcia konkursu, o ile jest to uzasadnione potrzebami wymiaru sprawiedliwości i wolą samego sędziego. Pozwala to na ograniczenie negatywnych skutków zmiany miejsca służbowego dla sędziego objętego skutkami ustawy aż do czasu rozstrzygnięcia ponownego konkursu. Tym bardziej, że projektuje się rozwiązanie zapewniające sędziom delegowanym do sądu wyższego otrzymywanie wynagrodzenia w stawce zbliżonej do stawki właściwej dla miejsca służbowego w sądzie, w którym sędzia delegowany pełni obowiązki. Co istotne, przyjęcie takiego rozwiązania chroni również strony postępowania przed skutkami wydania orzeczenia przez osobę wadliwie powołaną na urząd sędziego, ponieważ *votum* sędziego do orzekania na dotychczasowym miejscu służbowym nie wynika już w tym wypadku z wadliwego powołania na wniosek obecnej Rady, lecz z pierwotnego aktu powołania opartego na art. 179 Konstytucji RP oraz delegacji mającej podstawę w projektowanej ustawie.

IV. Skutki uchwał podjętych w latach 2018–2025 przez Krajową Radę Sądownictwa

Konsekwencją konstytucyjnej wadliwości powołań dokonywanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, która – jak wyjaśniono w **punkcie I motywów** – utraciła swoją konstytucyjną tożsamość, prowadząc do dokonywania przez Prezydenta RP nominacji wyłącznie na podstawie przepisów ustawy, a nie art. 179 Konstytucji RP, jest możliwość uregulowania skutków uchwał obecnej Rady w drodze ustawy.

Powyższe znajduje wyraz w art. 2 ust. 1 projektu przewidującym, że uchwały obecnej Rady o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego są pozbawione mocy prawnej. W ten sposób projekt realizuje wynikający z orzeczeń sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych nakaz przywrócenia stanu praworządności przez uregulowanie *ex nunc* wadliwych powołań dokonanych przez obecną Radę. Skutki prawne pozbawienia mocy prawnej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w sposób prowadzący do tego, że osoby powołane przez Prezydenta RP na jej wniosek nie stanowią niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, określają kolejne przepisy ustawy.

Analiza sytuacji osób powołanych na urząd sędziego na podstawie tych uchwał uzasadnia ich pogrupowanie na następujące główne kategorie:

- a) osoby będące asesorami sądowymi w sądach powszechnych powołane na stanowisko sędziego sądu rejonowego;
- b) osoby będące asesorami w wojewódzkich sądach administracyjnych powołane na stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego;
- c) osoby będące referendarzami sądowymi i asystentami sędziów, które zdały z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski i mogły ubiegać się o powołanie na urząd sędziego w terminie do 5 lat od zdania egzaminu lub do dnia 21 czerwca 2024 r. powołane na stanowisko sędziego sądu rejonowego;
- d) osoby korzystające z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego,
- e) osoby będące sędziami powołanymi na pierwsze stanowisko na podstawie art. 179 Konstytucji RP ubiegające się przed obecną Radą o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu;
- f) osoby ubiegające się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego niebędące wcześniej sędziami;
- g) osoby ubiegające się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego niebędące wcześniej sędziami;
- h) osoby powołane na stanowisko sędziego, które przeszły lub zostały przeniesione w stan spoczynku.

Projekt wprowadza zróżnicowane skutki w odniesieniu do osób kwalifikujących się do wymienionych grup. Skutki te zostały ustalone przy uwzględnieniu wagi występującego

naruszenia zrelatywizowanej do sytuacji prawnej, w której znajdowali się kandydaci zaliczeni do poszczególnych grup, a także ze świadomością konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu sądownictwa i zagwarantowania ochrony przed dalszym pogłębieniem jego kryzysu. Jest to rozwiązanie oparte na mechanizmie proporcjonalnego ważenia wartości, na co zwracała uwagę Komisja Wenecka w opinii z dnia 14 października 2024 r.

IV.1 Początkujący sędziowie, sędziowie korzystający z prawa powrotu do wykonywania zawodu sędziego

Projekt przewiduje, że w przypadku osób będących asesorami sądowymi (lit. a i b powyżej), osób będących referendarzami sądowymi i asystentami sędziów (lit. c powyżej) oraz osób korzystających z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego (lit. d powyżej) w drodze uchwały przyszłej, prawidłowo ukształtowanej KRS nastąpi konwalidacja powołania ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów.

Przyjęcie rozwiązania polegającego na powrocie *ex lege* na ostatnie prawidłowo objęte stanowiska nie jest możliwe w odniesieniu do osób, których pierwsze powołanie na urząd sędziego nastąpiło bez zachowania wymogów art. 179 Konstytucji RP, a to z uwagi na fakt, że osoby te w momencie pierwszego powołania na urząd sędziowski zostały zawnioskowane przez nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, której skład nie spełniał wymogów art. 187 ust. 1 Konstytucji RP. Uwzględnienie sytuacji prawnej, w której znajdowały się te osoby, nakazuje w szczególności sposób określić zasady uzdrowienia ich wadliwego statusu. W odniesieniu do grupy około 1000 początkujących sędziów, ubiegających się o nominacje sędziowskie jako przede wszystkim byli asesorzy sądowi, referendarze sądowi oraz asystenci sędziów, proponuje się konwalidację ich statusu przez przyszłą, prawidłowo ukształtowaną KRS, poprzez potwierdzenie skuteczności wniosków o ich powołanie na stanowiska sędziowskie sformułowanych na podstawie uchwał podjętych przez wadliwie ukształtowaną KRS, ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów.

Najliczniejszą podgrupę w tej grupie (ok. 500 osób w sądach powszechnych i ok 100 osób w sądach administracyjnych) stanowią osoby powołane na stanowiska sędziów po asesurze sędziowskiej. W ich przypadku istotne jest to, że nie brali udziału w konkursach z udziałem nieprawidłowo powołanej Krajowej Rady Sądownictwa, wobec nich bowiem doszło jedynie do przekształcenia stanowiska asesora sądowego w stanowisko sędziego. Obok sędziów po asesurze sądowej, w przedmiotowej grupie znajdują się przede wszystkim początkujący sędziowie, którzy zdali egzamin sędziowski, nie odbywali asesury, a przed objęciem urzędu sędziego pracowali w sądach jako referendarze sądowi (około 280 osób) lub asystenci sędziego (ok. 120 osób). Aby nie stracić prawa do objęcia stanowiska sędziego, w konsekwencji zdanego pozytywnie egzaminu sędziowskiego, zmuszeni byli do wystąpienia w procedurze nominacyjnej przed Krajową Radą Sądownictwa w określonym prawem czasie.

Rozwiązanie projektodawcy uwzględnia fakt, że osoby te z jednej strony, po zdaniu egzaminu sędziowskiego, reprezentują wysoki merytoryczny poziom przygotowania do sprawowaniu urzędu sędziego a z drugiej strony znalazły się w przymusowym położeniu i nie

mogły odstąpić od udziału w postępowaniu konkursowym przed wadliwą KRS z uwagi na ryzyko wygaśnięcia prawa do sprawowania urzędu sędziego. I tak projektodawca, przyjmując za kryterium właśnie przymusowe położenie osób, które zmuszone zostały swoją sytuacją prawną do zainicjowania i przeprowadzenia procesu nominacyjnego przed wadliwie ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa w art. 2 ust. 2 ustawy wskazał grupy obecnych sędziów, których nie dotyczą skutki opisane w art. 2 ust. 1 ustawy.

Do grupy tej należą:

1. sędziowie sądu rejonowego, powołani na urząd sędziego w trybie określonym w art. 106 x ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, czyli asesory, którzy musieli wystąpić o powołanie na urząd sędziego, z uwagi na upływ określonego prawem czasu;
2. sędziowie sądu rejonowego, których uprawnienie do ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim wynikało z art. 15 ust. 11, art. 18 lub art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 poz. 1139 oraz z 2018 r. poz. 1443), czyli osoby które uzyskały możliwość ubiegania się o urząd sędziego, w związku ze zdaniem egzaminem, ale nie odbyły asesury sądowej, w tym byli referendarze i asystenci sędziów;
3. sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych, których uprawnienie do ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim wynikało z zajmowania stanowiska asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, na które zgłosił swoją kandydaturę przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz.) ;
4. sędziowie, którzy zrzekli się urzędu sędziego, a następnie powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, albo w sposób, o którym mowa wyżej w pkt 1–3).

W przypadku asesorów (zarówno w sądach powszechnych jak i administracyjnych), co także istotne, rola Krajowej Rady Sądownictwa miała charakter bardzo ograniczony, a podejmowane przez nią uchwały nie stanowiły rozstrzygnięcia o konkursie na wolne stanowisko sędziowskie. Należy podkreślić, iż o uzyskaniu pozycji asesora w obecnym stanie prawnym decyduje tylko i wyłącznie pozytywny wynik egzaminu sędziowskiego. Wszyscy absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury mają zapewnione przez Ministra Sprawiedliwości etaty asesorskie i nie uczestniczą w postępowaniach konkursowych. Co więcej nieobjęcie stanowiska asesora skutkuje koniecznością dokonania przez nich zwrotu kosztów kształcenia podczas aplikacji. Zaznaczyć jeszcze należy, iż przez szereg lat funkcjonowania instytucji asesury sądowej w jej obecnym kształcie, w trakcie rozpoznawania setek wniosków o przekształcenie stanowisk asesorskich w sędziowskie, zdarzył się tylko jeden przypadek

nieprzedstawienia osoby po asesurze sądowej, do jej powołania na stanowisko sędziego⁵. Pokazuje to symboliczną faktycznie rolę Krajowej Rady Sądownictwa, w odniesieniu do powoływania asesorów sądowych na stanowiska sędziowskie. Zgodnie z art. 106 i § 8 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity - Dz.U.2024, poz. 334) „*Asesor sądowy pełni obowiązki sędziego przez okres 4 lat od dnia objęcia stanowiska asesorskiego*”, zaś w razie nieobjęcia w tym okresie stanowiska sędziowskiego jego dalsze votum do orzekania wygasa. Co więcej, gdyby osoby te nie zdecydowały się na start w procedurach konkursowych przed niekonstytucyjnie ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa, straciłyby uprawnienia jakie wynikają z pozytywnego wyniku egzaminu sędziowskiego.

Kolejną istotną część wymienionej grupy stanowią osoby, które przed powołaniem na urząd sędziego, funkcjonowały już w systemie sądowym (przede wszystkim jako referendarze sądowi lub asystenci sędziego) i zdały egzamin sędziowski. Fakt złożenia przez te osoby z pozytywnym wynikiem egzaminu sędziowskiego, który jest uważany za najtrudniejszy egzamin prawniczy w Polsce potwierdza wysokie i kierunkowe kwalifikacje osób z wymienionych grup do sprawowania urzędu sędziego. Dalsza ich praca w wymiarze sprawiedliwości czy jako asystenci sędziów (których podstawowym zadaniem jest sporządzanie projektów zarządzeń, orzeczeń lub ich uzasadnień⁶, co stanowi esencję pracy sędziego poza salą rozpraw), czy jako referendarze sądowi (którzy wykonują zadania z zakresu szeroko pojętej ochrony prawnej⁷) pozwoliła im na ugruntowanie praktycznego wykorzystania wiedzy zdobytej w trakcie przygotowania do egzaminu sędziowskiego. Gdyby osoby te nie zdecydowały się na start w procedurach konkursowych przed niekonstytucyjnie ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa, straciłyby uprawnienia jakie wynikają z pozytywnego wyniku egzaminu sędziowskiego. Według zasad ustanowionych na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustawa (Dz.U. 2017, poz. 1139), referendarze sądowi i asystenci sędziów, którzy uzyskali prawo do powołania ich na stanowisko sędziego sądu rejonowego, zachowują to prawo przez 7 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 18 ust. 1 ustawy). Referendarze sądowi i asystenci sędziego, którzy zdali egzamin sędziowski po wejściu w życie wskazanej ustawy, mogą być powołani na stanowisko sędziego sądu rejonowego w okresie 5 lat od dnia złożenia egzaminu sędziowskiego (art. 20 ust. 1 ustawy). To właśnie ten czynnik i presja czasowa odróżnia ich sytuację od sędziów, którzy zdecydowali się na uczestnictwo w konkursach na wyższe stanowiska sędziowskie, czy też osób wykonujących inne zawody prawnicze, które nie zdawały egzaminu sędziowskiego a swoje uprawnienia do objęcia urzędu sędziego wywodziły z praktyki zawodowej w innych

⁵ Przypadek ren został opisany w tabelarycznym zestawieniu na stronie 44 informacji KRS w 2021 r. (<https://krs.pl/pl/dzialalnosc/sprawozdania/1369-informacje-o-dzialalnosci-krs-w-2020-r-2.html>).

Co charakterystyczne, odrzucenie kandydatury nie nastąpiło z uwagi na jej merytoryczną ocenę, ale wobec wątpliwości co postawy etycznej osoby kandydującej na urząd sędziego. Należy zaznaczyć, że działająca do marca 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa w składzie zgodnym ze standardem konstytucyjnym (przed przerwaniem jej kadencji w związku z niekonstytucyjną zmianą trybu wyboru sędziów-członków KRS ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., Dz. U. z 2018 r., poz. 3) nigdy nie zakwestionowała kandydatury osoby ubiegającej się o urząd sędziego po asesurze.

⁶ Por. § 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów, Dz.U.2012, poz.1270

⁷ Por. Art. 2 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity - Dz.U.2024, poz. 334),

zawodach prawniczych. Te osoby nie działały pod wynikającą z przepisów presją czasu i mogły czekać z ubieganiem się o stanowiska sędziowskie na przywrócenie Krajowej Radzie Sądownictwa konstytucyjnego kształtu.

Projektodawca zdecydował się na uwzględnienie w omawianej grupie sędziów, także sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy objęli swoje stanowiska jako asesory sądowi w tych sądach, w przypadku gdy asesura ta rozpoczęła się jeszcze przed zmianami ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przeprowadzonymi na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. W sytuacji gdy osoby te uczestniczyły w procedurze konkursowej na stanowisko asesora, przed działającą jeszcze prawidłowo Krajową Radą Sądownictwa, a później doszło jedynie do przekształcenia ich stanowiska, tak jak w przypadku asesorów w sądach powszechnych, to także w tym przypadku obejmowania stanowisk sędziowskich, rola wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa była faktycznie symboliczna.

W omawianej grupie znaleźli się także sędziowie, którzy powrócili na urząd sędziego, po tym jak sami zrzekli się swoich stanowisk sędziowskich⁸. Istotne jest tutaj, że na stanowiska sędziowskie, których się zrzekli, zostali pierwotnie powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, działającej w kształcie zgodnym z Konstytucją RP. Rola nowej, wadliwie prawnie skonstruowanej Krajowej Rady Sądownictwa była także w tym przypadku marginalna. Dodać tutaj można, iż taka sytuacja prawna dotyczyć może co najwyżej kilku sędziów.

Szczególna sytuacja w zakresie równego dostępu do służby publicznej, gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP, uzasadnia uproszczoną – poprzez potwierdzenie *ex post* skuteczności wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie sformułowanych na podstawie uchwał podjętych przez wadliwie ukształtowaną KRS w odniesieniu do osób z wymienionych grup (art. 2 a ust. 2 projektu ustawy) - konwalidację statusu tych wskazanych wyżej sędziów, którzy objęli urząd przy udziale niekonstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Gdyby nie wystąpili w określonym prawem czasie o przekształcenie ich statusu na sędziowski, to straciliby dostęp do służby publicznej w postaci możliwości sprawowania urzędu sędziego. Wszyscy sędziowie wymienieni w art. 2 ust. 2 ustawy, wobec przedstawionej przymusowej sytuacji prawnej w której znaleźli się bez swojej winy, nie powinni ponosić konsekwencji ustanowienia prawa pozostającego w sprzeczności z Konstytucją RP i w konsekwencji nie powinni zostać pozbawieni możliwości sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako sędziowie.

Aby wyeliminować wszelkie wątpliwości co do statusu sędziów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy i stworzenia bezpieczeństwa dla stron (uczestników) postępowań, które toczyły się i toczą przed sądami orzekającymi w składzie z tymi sędziami, projektodawca jednoznacznie wskazuje, że sędziowie ci zachowują urząd i stanowisko sędziowskie, od czasu powołania na urząd (art. 3 ustawy).

⁸ Dotyczy to grupy sędziów, którzy zrzekli się urzędu w związku z ich mianowaniem, powołaniem lub wybraniem do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, a następnie powracając do służby sędziowskiej (art. 89 § 2 i § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jednolity - Dz.U.2024, poz. 334)

Projektodawca, mając na uwadze przyszłość sędziów wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy, a przede wszystkim konieczność zagwarantowania na przyszłość prawa obywateli do sądu ustanowionego na podstawie prawa, zdecydował o powierzeniu Krajowej Radzie Sądownictwa, ukształtowanej już w zgodzie z wymogami ustawy zasadniczej, kompetencji do podjęcia uchwał potwierdzających skuteczność wniosków o przedstawieniu tych osób do powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP, podjętych w przeszłości (art. 2 a ust. 2 projektu ustawy). Rozwiązanie takie przyjęto aby zapewnić pewność obrotu prawnego i wyeliminować ryzyko kwestionowania w przyszłości statusu sędziów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy. Nie bez znaczenia jest również autorytet sędziów, którzy powołani zostali do pełnienia urzędu, bez skutecznego wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z wymogami art. 179 Konstytucji RP, Prezydent powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. W sytuacji gdy Krajowa Rada Sądownictwa, działająca w kształcie określonym 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), nie mogła złożyć skutecznie wniosków o powołanie na stanowisko sędziego, uzasadnione jest aby organ ten, już po przywróceniu mu zgodnego z Konstytucją RP kształtu, następnie potwierdził skutki uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa, działającą w składzie niezgodnym z ustawą zasadniczą. Projektodawca zdaje sobie sprawę z kontrowersyjnego charakteru przyjętego tutaj rozwiązania, jednakże uznaje, że charakter uchybień jakich dopuszczono się poprzez powoływanie na urząd sędziego, w konsekwencji nieskutecznych konstytucyjnie wniosków Krajowej Rady Sądownictwa, jak również skala tych uchybień wymaga przyjęcia takiego niestandardowego, tranzycyjnego rozwiązania. Właśnie rozmiar i skala uchybień, do których dochodziło od 2018 r., gdy rozpoczęła swoją działalność Krajowa Rada Sądownictwa w wadliwym prawnie kształcie, wymusza przyjęcie i zastosowanie incydentalnie nietypowych instrumentów naprawczych. Alternatywą byłoby przyjęcie, że cała grupa sędziów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy powinna przejść od początku całą ścieżkę nominacyjną, co po pierwsze naruszyłoby prawo obywateli do sądu, które obejmuje też prawo do sprawnego rozpoznania sprawy, a po drugie oznaczałoby zasadność powstrzymania się od sprawowania wymiaru sprawiedliwości do czasu zakończenia procesu nominacyjnego, przez wskazanych sędziów. Wskazana grupa stanowi około 10% łącznej liczby sędziów sądów powszechnych w Polsce, w dodatku orzekających w sądach pierwszej instancji, a więc tych, do których wpływa największa ilość wszystkich spraw sądowych. Co więcej mając na uwadze okoliczność, iż są to sędziowie orzekający w sądach rejonowych, praktycznie nie ma możliwości zastąpienia ich choćby w drodze tzw. delegacji poziomych (z innych sądów równorzędnych), gdyż wszystkie sądy rejonowe, w całym kraju, zmagają się z niewystarczającą liczbą orzeczników.

W takich bardzo trudnych warunkach, gdy system wymiaru sprawiedliwości nie może pozwolić sobie na wyłącznie od sprawowania wymiaru sprawiedliwości tak dużej liczby sędziów, którzy orzekają i prowadzą setki tysięcy postępowań, rozwiązaniem jest powierzenie Krajowej Radzie Sądownictwa specjalnej kompetencji do podjęcia uchwał, których skutkiem będzie potwierdzenie skuteczności uchwał tego organu, działającego uprzednio w wadliwym prawnie kształcie, przez co przejściowo utracił on konstytucyjną tożsamość. Należy podkreślić, iż rozwiązanie ma charakter zdecydowanie jednorazowy i motywowane jest szczególną sytuacją powstałą na skutek działania od 2018 r. Krajowej Rady Sądownictwa, na zasadach niezgodnych z treścią art. 187 ust. 1 Konstytucji RP. Wobec tak dużej liczby sędziów, którzy

wymagają potwierdzenia nadanej im wadliwie inwestytury, tylko takie rozwiązanie jest w stanie pogodzić potrzebę wyposażenia wskazanych sędziów w konstytucyjnie umocowane wotum do orzekania, pochodzące od Krajowej Rady Sądownictwa funkcjonującej w zgodzie z Konstytucją, co do kształtu i składu (art. 187 Konstytucji RP) oraz potrzeb systemu sądowniczego, z którego nie można bez istotnego uszczerbku dla obywateli, wyłączyć około 1000 aktywnych orzeczników. Dodać jeszcze trzeba, że Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w swojej opinii z dnia 14 października 2024 r. w sprawie nr CDL-AD(2024)029 także dostrzegła, że Europejski Trybunał Prawa Człowieka wydając orzeczenie pilotażowe w dniu 11 listopada 2023 r. w sprawie 50849/21 Wałęsa przeciwko Polsce, nie ustalił w jaki sposób „zająć” się statusem nieprawidłowo powołanych sędziów. Polska ma swobodę w wyborze instrumentów prawnych, które stworzy i wykorzysta w tym celu, bacząc tylko aby środki wykorzystywane w tym procesie były zgodne z Europejską Konwencją Praw Człowieka i ogólnymi wymogami praworządności (pkt 12 opinii).

Dla usprawnienia procesu konwalidacji zaprojektowanego dla nowej, już prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, ustawodawca w przepisie art. 2a ust. 2 ustawy wprowadził mechanizm grupowania sędziów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy, co pozwoli na sprawne realizowanie opisanej kompetencji przez Krajową Radę Sądownictwa. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w swojej opinii z dnia 14 października 2024 r. w sprawie nr CDL-AD(2024)029, także wskazywała na możliwość grupowania sędziów w procesie ich konwalidacji (pkt 19 opinii), mając na uwadze względy praktyczne i sprawność tego procesu.

Mając na uwadze sprawność opisanej procedury konwalidacyjnej, którą w jak najszybszym czasie przeprowadzić ma Krajowa Rada Sądownictwa, projektodawca zdecydowała o wyłączeniu możliwości odwoływania się przez sędziów, których ta procedura dotyczy, do sądu (art. 2 a ust. 4 projektu). W sytuacji gdy Krajowa Rada Sądownictwa nie będzie poprzez swoje uchwały ingerować w zakres praw i obowiązków sędziów objętych przedmiotową procedurą konwalidacji, a uchwały Rady będą dotyczyć jedynie ich pozycji ustrojowej, wyłączenie drogi sądowej z uwagi na potrzeby sprawności postępowań obejmujących około 1000 sędziów jest usprawiedliwione i dopuszczalne w standardzie ochrony konwencyjnej (art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) i konstytucyjnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W demokratycznym państwie prawa możliwe jest wyłączenie drogi sądowej, jeżeli jest to uzasadnione z uwagi na inne powszechnie uznawane wartości, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa.

Mechanizm konwalidowania uchwałami już prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa skutków uchwał tego organu, podejmowanych w czasie gdy działał on w składzie niezgodnym z Konstytucją RP, jest motywowany właśnie przede wszystkim bezpieczeństwem prawnym obywateli. Uchwały takie nie ingerują w sytuację cywilnoprawną sędziów, których będą dotyczyć, bowiem ich skutkiem będzie jedynie ugruntowanie ustrojowe tych sędziów, tak aby przyznane im wotum do orzekania odpowiadało wymaganiom z art. 179 Konstytucji RP.

Wobec konieczności szybkiego przeprowadzenia konwalidacji wcześniejszych wadliwych wniosków o powołanie na urząd sędziego, Krajowej Radzie Sądownictwa określono czas – 30 dni, na podjęcie uchwał w tym zakresie, który rozpoczyna swój bieg od dnia pierwszego posiedzenia już prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

W odniesieniu do aktualnych asesorów sądowych nie ma potrzeby szczególnego regulowania ich statusu, albowiem będą mogli oni uzyskać nominacje sędziowskie od przyszłej Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej przy uwzględnieniu standardów konstytucyjnych i konwencyjnych.

IV.2 Osoby będące sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu

Odnosnie do osób będących sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu (lit. e powyżej) projekt przewiduje ich przywrócenie na stanowiska powierzone zgodnie z art. 179 Konstytucji RP. Grupa ta liczy około 1200 osób. W stosunku do nich projekt kieruje się regułą powrotu, sędzia posiadający bowiem pierwotnie prawidłowo nadane *votum* może je stracić tylko w sytuacjach i w sposób określony w art. 180 Konstytucji RP. Na płaszczyźnie konstytucyjnej sędzia taki został już prawidłowo powołany na urząd sędziego i pierwotnie prawidłowo został ustalony jego stosunek służbowy, w ramach którego sprawował wymiar sprawiedliwości. W tym zakresie jest chroniony gwarancjami z art. 180 Konstytucji RP. W celu odzyskania prawidłowo nadanej legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości sędzia powinien zatem powrócić na miejsce służbowe w sądzie, który został mu wskazany w postanowieniu Prezydenta RP wydanym na podstawie art. 179 Konstytucji RP w oparciu o wniosek prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

Powyższe będzie prowadziło do modyfikacji w drodze ustawy skutków postanowienia Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego. Co do zasady modyfikacje takie są dopuszczalne w sytuacjach określonych w art. 180 Konstytucji RP. Jednak skutki postanowień Prezydenta RP wydanych bez podstawy w art. 179 Konstytucji RP mogą podlegać modyfikacji w szerszym zakresie, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością realizacji zasad konstytucyjnych. W odniesieniu do powołań dokonywanych przez Prezydenta RP na wniosek obecnej Rady jej źródłem jest konieczność przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa jako zasady wynikającej zarówno z Konstytucji RP, jak i wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 45 ust. 1 oraz art. 9 Konstytucji RP). Uzasadnia to przyjęcie takich rozwiązań, które pozwolą określić miejsce służbowe w taki sposób, aby osoba powołana na urząd na wniosek obecnej Rady, z sędziego ustanowionego wyłącznie na podstawie ustawy stała się ponownie sędzią powołanym na konstytucyjnej podstawie.

Podkreślić należy, że Konstytucja RP nie wymaga, aby zasada powrotu była realizowana tylko w obrębie sądów danego rodzaju, a w szczególności nie zakazuje powrotu osoby powołanej na urząd sędziego w Sądzie Najwyższym lub Naczelnym Sądzie Administracyjnym do sądu powszechnego. Odmienna ocena musiałaby prowadzić do stwierdzenia, że stosunek służbowy tych osób ustaje. Projekt nie zmierza jednak tak daleko, mając na względzie, że art. 175, 179 i 180 ust. 1 Konstytucji RP przesądzają jedynie o tym, iż na wniosek KRS Prezydent RP powołuje sędziego na czas nieoznaczony i powierza mu *votum* do wymierzania sprawiedliwości. Konstytucja RP nie określa treści postanowienia Prezydenta RP, gdy chodzi o miejsce oraz zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziego. Podstawą dla określenia miejsca i zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest ustawa. Wreszcie,

Konstytucja RP nie przewiduje odrębnych trybów powoływania sędziów sądów powszechnych do Sądu Najwyższego lub sądów administracyjnych. Skoro zatem to ustawa stanowi podstawę prawną wskazania w postanowieniu Prezydenta RP rodzaju sądu, do którego dana osoba zostaje powołana, to ustawą można też wskazać sąd, do którego ten sędzia powraca. Brak jest konstytucyjnych przeszkód, aby wyrażona w ustawie zasada powrotu polegała na przywróceniu sędziego do innego rodzajowo sądu (np. z Sądu Najwyższego do sądu powszechnego).

IV.3 Osoby, które - z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej KRS - przeszły do zawodu sędziowskiego z innych zawodów prawniczych.

Powyższe rozwiązanie nie może natomiast objąć grupy około 350 osób w sądach powszechnych oraz około 80 osób w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które nie miały pierwotnie prawidłowo nadanego *votum* i od początku były sędziami ustanowionymi wyłącznie na podstawie ustawy (lit. f i g powyżej). Kategorię tę tworzą przede wszystkim osoby, które ubiegały się o urząd sędziego, będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, notariuszami lub pracownikami naukowymi. Członkowie tej grupy znajdowali się w innym położeniu niż wspomniani wcześniej asesory sądowi, referendarze lub asystenci sędziów, ponieważ w ich przypadku prawo do ubiegania się o powołanie na urząd sędziego nie było przyznane na czas ustawowo określony, lecz miało charakter bezterminowy. To uzasadnia przyjęcie w stosunku do tych osób innego skutku. Jest nim ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego. Z przyczyn omówionych w **punkcie II motywów** rozwiązanie to należy uznać za dopuszczalne zarówno w świetle standardów konstytucyjnych, jak i międzynarodowych.

Niezależnie od powyższego, projekt ma na uwadze potrzebę uregulowania skutków ustania z mocy ustawy stosunku służbowego na stanowisku sędziego w sposób możliwie proporcjonalny, co znalazło wyraz w regulacjach chroniących prawa osób objętych tymi skutkami, szczegółowo omawianymi w **punkcie VI motywów**.

Na podstawie przedstawionych powyżej kryteriów ustawa określa ponadto skutki w stosunku do osób, które przeszły lub zostały przeniesione w stan spoczynku (lit. h powyżej).

Jak zaznaczono w **punkcie I motywów**, projekt zakłada, że o utrzymaniu się skutków wynikających z ustawy zdecyduje pod kontrolą Sądu Najwyższego Krajowa Rada Sądownictwa, rozstrzygając w ponownie przeprowadzanych postępowaniach w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie zakończonych obecnie uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady.

Niezależnie od tego projekt, jak wyjaśniono w **punkcie V motywów**, przewiduje odrębny instrument kontroli sądowej już na etapie występowania skutków z mocy ustawy.

V. Kontrola sądowa na etapie występowania skutków z mocy ustawy

W projekcie ustawy przyjęto, że przewidziane w niej skutki dotyczące statusu sędziów, którzy zostali powołani na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy z 8 grudnia 2017 r., wystąpią z mocy prawa z chwilą wejścia ustawy w życie. Wystąpienie tych skutków w odniesieniu do poszczególnych sędziów będzie stwierdzał Minister

Sprawiedliwości, na którego projekt nakłada obowiązek obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wykazu obejmującego imię, nazwisko, datę urodzenia, stanowisko i datę powołania na to stanowisko każdego z sędziów wraz ze wskazaniem skutków wywoływanych przez ustawę oraz ich podstawy prawnej. W świetle projektu czynność Ministra Sprawiedliwości ma wyłącznie charakter informacyjny. Na podstawie ogłoszonego wykazu wszystkie podmioty i organy, dla których ma to znaczenie prawne, będą mogły poznać wiedzę o wystąpieniu w stosunku do określonego sędziego skutków wynikających bezpośrednio z mocy ustawy. Przede wszystkim rozwiązanie to służy jednak urzędowemu potwierdzeniu ustawowych skutków w odniesieniu do zainteresowanego sędziego. Wpis do wykazu ogłoszony przez Ministra Sprawiedliwości będzie bowiem w sposób autorytatywny stwierdzał, jaka jest sytuacja prawna sędziego wymienionego w wykazie w związku z wejściem w życie ustawy.

Ponadto projektowana instytucja wpisu do wykazu może być traktowana jako przedmiot kontroli sądowej, której powinny podlegać działania mające wpływ na status sędziów. Według standardu przyjętego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyłączenie ochrony sądowej przewidzianej przez art. 6 ust. 1 Konwencji w przypadku spraw dotyczących statusu urzędników państwowych może nastąpić po spełnieniu dwóch warunków, po pierwsze państwo w prawie krajowym musi w sposób wyraźny wyłączyć prawo dostępu do sądu dla stanowiska lub kategorii personelu, którego sprawa dotyczy, a po drugie wyłączenie to musi być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu państwa (por. wyrok ETPCz z dnia 19 kwietnia 2007 r., Eskelinen przeciwko Finlandii, skarga nr 63235/00). Stanowisko to zostało rozszerzone także na spory dotyczące statusu sędziów, ponieważ chociaż sądownictwo nie jest częścią służby cywilnej, to jest uważane za część typowej służby publicznej. W związku z tym ustalone kryteria dotyczące wyłączenia drogi sądowej Trybunał stosował do wszystkich rodzajów sporów dotyczących sędziów, w tym sporów dotyczących naboru i powołania, kariery zawodowej i awansu, przeniesienia, zawieszenia w czynnościach, postępowania dyscyplinarnego, jak również złożenia z urzędu, obniżenia wynagrodzenia w następstwie skazania za poważne przewinienie dyscyplinarne, usunięcia z funkcji przy jednoczesnym zachowaniu urzędu sędziego lub pozbawienia sędziów możliwości wykonywania funkcji sędziowskich po reformie (por. np. wyrok ETPCz z dnia 15 marca 2022 r., Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18, § 263, wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

Projektowana ustawa zawiera rozwiązania, które w różnym stopniu modyfikują stosunek służbowy osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, a w wyjątkowych sytuacjach przewidują, że stosunek ten ustaje z mocy prawa. Ze względu na wagę i zakres oddziaływania tych rozwiązań na sferę praw osobistych i zawodowych tych osób projekt przyjmuje, że kwestia wystąpienia skutków wynikających z mocy ustawy powinna podlegać bezpośredniej kontroli sądowej. Odpowiada to również sugestii zawartej w opinii Komisji Weneckiej z 14 października 2024 r., w której wyrażono stanowisko, że osoby powołane na urząd sędziowski powinny mieć prawo do ubiegania się o sądową kontrolę nieważności ich powołań lub awansu, jeżeli decyzja o unieważnieniu nie została podjęta przez organ sądowy, jak również, że fakt odwoływania się od decyzji niekoniecznie musi skutkować zawieszeniem jej wykonania na czas dochodzenia roszczeń na drodze sądowej (pkt 36).

W wykonaniu tych rekomendacji projekt zawiera odrębne unormowania określające zasady realizacji przez zainteresowane osoby prawa dostępu do sądu oraz regulujące tryb prowadzenia postępowania w tych sprawach. W tym zakresie projekt przewiduje dopuszczalność wniesienia przez zainteresowaną osobę odwołania do Sądu Najwyższego w celu umożliwienia zbadania prawidłowości określenia we wpisie do wykazu, ogłaszanym przez Ministra Sprawiedliwości, skutków wynikających z ustawy w stosunku do tej osoby. W nawiązaniu do stanowiska wyrażonego w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2014 r. (BSA-I-4110-4/13) projekt wychodzi z założenia, że czynności Ministra Sprawiedliwości dotyczące statusu sędziów nie mogą być kwalifikowane jako jedna z form działania administracji publicznej i nie stanowią rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, lecz odnoszą się do sfery prawa ustrojowego, które może wskazywać Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta określonej kompetencji mającej wpływ na treść stosunku służbowego sędziego. Niemniej jednak w celu uniknięcia wątpliwości, które mogą powstawać na tym tle, projekt rozstrzyga, że od obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości określającego skutki wynikające z ustawy nie będzie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. Natomiast wzorem rozwiązania obowiązującego w art. 74 § 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334) przyjęto, że sądem właściwym do kontroli sposobu określenia przez Ministra Sprawiedliwości skutków wynikających z ustawy powinien być Sąd Najwyższy. *De lege lata* również Sąd Najwyższy jest organem powołanym do kontroli uchwał, które w sprawach indywidualnych sędziów są podejmowane przez Krajową Radę Sądownictwa (art. 44 ust. 1 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2024 r. poz. 1186). Regulacje te potwierdzają, że Sąd Najwyższy jest w krajowym systemie prawnym traktowany jako sąd właściwy w sprawach dotyczących statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, co uzasadnia powierzenie temu Sądowi także kontroli skutków, które w odniesieniu do sędziów, mają wystąpić na podstawie projektowanej ustawy.

Projekt zakłada, że wniesienie odwołania do Sądu Najwyższego powinno nastąpić w terminie 2 tygodni od dnia obwieszczenia dokonanego przez Ministra Sprawiedliwości, przy czym wniesienie odwołania nie będzie wstrzymywało skutków występujących z mocy ustawy, co uwzględnia stanowisko wyrażone w opinii Komisji Weneckiej z 14 października 2024 r. W postępowaniu prowadzonym w związku z wniesieniem odwołania kontroli ma podlegać kwestia prawidłowości określenia skutków wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości w opublikowanym wpisie do wykazu. Rozpatrując odwołanie Sąd Najwyższy będzie uprawniony do stwierdzenia, że odwołujący się został błędnie zaliczony do grupy osób objętych skutkami ustawy. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy uwzględniając odwołanie uchyli wpis do wykazu i w ten sposób zakończy postępowanie w stosunku do osoby, która nie powinna zostać wymieniona przez Ministra Sprawiedliwości w ogłaszanym wykazie. Z kolei, w przypadku zasadnego zastosowania ustawy w odniesieniu do odwołującego się, a zarazem błędnego określenia co do niego wynikających z tej ustawy skutków, Sąd Najwyższy obowiązany będzie uchylić wpis do wykazu w celu prawidłowego określenia tych skutków w wykazie. Tego rodzaju orzeczenie na mocy odpowiednio stosowanego art. 365 § 1 k.p.c. będzie miało charakter wiążący dla Ministra Sprawiedliwości, a w rezultacie jego wydania, na mocy projektowanych przepisów, powstanie obowiązek ponownego obwieszczenia wykazu określającego w sposób prawidłowy skutki w odniesieniu do odwołującej się osoby, z uwzględnieniem wyników postępowania

przeprowadzonego przed Sądem Najwyższym. Zgodnie z projektem, od ponownego wpisu do obwieszczanego wykazu osobie zainteresowanej będzie przysługiwało odwołanie do Sądu Najwyższego na zasadach ogólnych.

Odnosnie do reżimu spraw prowadzonych na skutek odwołań projekt przewiduje, że Sąd Najwyższy powinien podejmować czynności na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej. Rozstrzygnięcie wydawane w tych sprawach będzie dotyczyło sfery prawnej wyłącznie osoby, która wniosła odwołanie, natomiast za podmiot zainteresowany w tej sprawie nie może być uważany Minister Sprawiedliwości jako organ stwierdzający wystąpienie skutków z mocy ustawy i stosujący w tym zakresie jej postanowienia. W związku z tym za właściwe należało uznać skierowanie spraw prowadzonych na skutek odwołań na drogę postępowania nieprocesowego, które jest zorganizowane w sposób umożliwiający rozpoznanie sprawy i wydanie w niej rozstrzygnięcia także w sytuacji braku przeciwnika procesowego osoby inicjującej postępowanie przed sądem.

Ze względu na wagę spraw dotyczących prawidłowości określenia skutków wprowadzonych przez ustawę oraz precedensowy charakter zastosowanych rozwiązań projekt wprowadza szczególne regulacje dotyczące składu, w jakim Sąd Najwyższy będzie rozpatrywał odwołania. Projekt przewiduje, że właściwy do rozpoznania odwołań będzie kwalifikowany skład pięciu sędziów wyznaczanych spośród wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, a także sędziów delegowanych do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym, przy czym sędzia referent będzie ustalany według kolejności wpływu odwołania i z uwzględnieniem kolejności alfabetycznej nazwisk wszystkich sędziów Sądu Najwyższego na prowadzonej w tym celu liście, lecz z pominięciem sędziów delegowanych. Składowi rozpoznającemu odwołanie będzie przewodniczył sędzia Sądu Najwyższego zajmujący stanowisko w Izbie Cywilnej albo w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, co jest związane z tym, że postępowanie w sprawie będzie prowadzone na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów ustawy Kodeks postępowania cywilnego.

W celu zapewnienia odpowiedniej sprawności postępowania przed Sądem Najwyższym i osiągnięcia związanej z tym stabilizacji stosunków prawnych w dziedzinie powołań sędziowskich projekt zakłada, że nie będzie dopuszczalne przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a odwołanie niespełniające warunków formalnych będzie podlegało odrzuceniu bez wzywania o jego poprawienie lub uzupełnienie. Dla realizacji tego samego celu projekt wprowadza terminy instrukcyjne mające zapewnić właściwą dynamikę czynności podejmowanych przez Sąd Najwyższy. Według projektu, Sąd Najwyższy obowiązany będzie podjąć rozstrzygnięcie w przedmiocie odwołania nie później niż w terminie miesiąca od dnia jego wniesienia w przypadkach dotyczących osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, a w pozostałych przypadkach nie później niż w terminie 2 miesięcy od tego dnia.

VI. Ponowne postępowania w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie objęte na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa

Drugi z projektowanych etapów przywracania prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa polega na ponownym przeprowadzeniu postępowań (dalej również jako: „konkursów”) w odniesieniu do stanowisk, które zostały objęte na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa w latach 2018–2025. Etap ten jest immanentnie związany z przyjętą konstrukcją regulacji skutków uchwał obecnej Rady w drodze ustawy wobec osób będących sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu, ponieważ dopiero w tych postępowaniach – prowadzonych już przed prawidłowo ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa i pod kontrolą Sądu Najwyższego – ostatecznie rozstrzygnięty zostanie status poszczególnych kategorii osób objętych zakresem zastosowania ustawy. Powyższe znajduje wyraz w art. 28 projektu, który przewiduje ponowne przeprowadzenie postępowania w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku objętym na podstawie uchwały obecnej Rady.

W tym zakresie projekt nawiązuje do doświadczeń islandzkich z wykonaniem wyroku Wielkiej Izby ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (skarga nr 26374/18), w którym przyjęto, iż „stwierdzenie, że sąd nie jest «sądem ustanowionym prawem», może niewątpliwie mieć poważne konsekwencje dla zasad pewności prawa i nieusuwalności sędziów, które to zasady muszą być starannie przestrzegane, mając na uwadze istotne cele, którym służą. Niemniej jednak poszanowanie tych zasad za wszelką cenę i kosztem wymogów «sądu ustanowionego prawem» może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. Podobnie jak we wszystkich sprawach, w których dochodzi do starcia podstawowych zasad Konwencji, w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i znaczącym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej oraz zasady nieusuwalności sędziów w stosownych przypadkach, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy” (pkt 240). W wyroku tym ETPCz dał jasny sygnał, że przywrócenie prawidłowości powołania może dawać podstawę do odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów. Dostrzec zatem należy, że w Islandii, w której wspomniany wyrok został wykonany, w związku z podważeniem prawidłowości nominacji sędziowskich wdrożona została ponowna procedura konkursowa.

Wyjaśnić należy, że między projektowanymi ponownymi (powtarzanymi) postępowaniami w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie a nowymi konkursami na te stanowiska ogłaszanych zachodzą istotne różnice konstrukcyjne. Projektodawca przyjmuje, że sądowa kontrola skutków określonych w ustawie może nastąpić w ramach powtarzanych postępowań konkursowych na zwolnione stanowiska sędziowskie, co nie jest możliwe w przypadku nowych konkursów. Nie byłoby to możliwe, gdyby ogłaszano „nowe” konkursy na zasadach ogólnych, a nie powtarzane jak ma to miejsce w projekcie. Co więcej, w ponownych konkursach podlegać ocenie mają te same osiągnięcia i dorobek danej osoby, co pierwotnym postępowaniu, z możliwością przedstawienia także nowego dorobku, co ma znaczenie gwarancyjne. Po trzecie, osoby objęte skutkami ustawy biorą udział w konkursie z mocy prawa i nie muszą się do nich zgłaszać, ale mogą się z niego wycofać. Wreszcie, wymagania dotyczące

długości stażu zawodowego koniecznego do objęcia stanowiska sędziego podlegają ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu zgłoszenia kandydatury na stanowisko sędziowskie, na które dana osoba została powołana na podstawie uchwały obecnej Rady, co także ma znaczenie gwarancyjne.

Projekt przyjmuje, że niezależnie od rodzaju sądu o wolnych stanowiskach powinien ogłaszać Minister Sprawiedliwości. Konieczność skoordynowania licznych postępowań dotyczących stanowisk w różnych sądach uzasadnia skupienie kompetencji do ogłoszenia o wolnych stanowiskach w jednym organie. Zapewnieniu sprawnego przeprowadzenia tych konkursów służy konsolidacja wszystkich konkursów prowadzonych do tego samego sądu albo tej samej izby Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego przez obwieszczenie o nich łącznie, chyba że nie jest to możliwe lub celowe. Pozwoli to ograniczyć liczbę ogłaszanych konkursów, łącznie rozstrzygać o kandydatach zgłaszających się na stanowiska w tym samym sądzie, a wreszcie umożliwi ogłaszanie konkursów do poszczególnych sądów etapami. Oznacza to przykładowo, że Minister Sprawiedliwości będzie mógł ogłosić o wolnych stanowiskach najpierw w sądach z obszaru jednej apelacji, a dopiero po zgłoszeniu się do nich kandydatów lub po zakończeniu postępowań ogłosić o wolnych stanowiskach w sądach z obszaru kolejnej apelacji. W ten sposób projektowane rozwiązania minimalizują ujemny wpływ ponownego przeprowadzania konkursów na sprawność rozpoznania spraw sądowych. Nie jest bowiem wymagane, aby o wszystkich wolnych stanowiskach obsadzanych w wyniku powtarzanych postępowań ogłaszać w tym samym momencie.

Osoby, które objęły urząd sędziego na wniosek obecnej Rady, będą co do zasady brały udział w ponownych postępowaniach z mocy prawa, zachowując możliwość rezygnacji z udziału w konkursie. W tym zakresie uwzględniono projektowane zmiany w strukturze Sądu Najwyższego prowadzące do likwidacji izby Sądu Najwyższego, w której pierwotnie objęto stanowisko sędziowskie, przez umożliwienie zgłoszenia kandydatury w konkursie ogłoszonym na wolne stanowisko w innej izbie Sądu Najwyższego.

Proponowane rozwiązania umożliwiają ponadto udział w konkursach nie tylko osobom, w stosunku do których uchwały obecnej Rady zostaną uchylone w trybie i na zasadach określonych w projekcie, lecz także innym kandydatom, którzy spełniają wymogi objęcia danego stanowiska – niezależnie od tego, czy brali udział w pierwotnych konkursach, czy nie. Pozwoli to na udział w konkursach tych osób, które powstrzymywały się od uczestniczenia w postępowaniach z uwagi na utratę przez obecną Radę jej konstytucyjnej tożsamości oraz inne zmiany skutkujące nierzetelnością konkursów.

Od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podejmowanych w powtarzanych konkursach przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Najwyższego, co zapewni sądową kontrolę projektowanego mechanizmu. Możliwość zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego wynika z art. 44 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Takie rozwiązanie zakłada, że ocena indywidualnych kompetencji do zajmowania stanowiska sędziego będzie dokonywana w ramach powtarzanych postępowań konkursowych w warunkach otwartej konkurencji tak, aby zapewnić sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez osoby spełniające najwyższe kryteria merytoryczne. Nie można bowiem tracić z pola

widzenia, że od 2018 r. w ogóle nie istniała realna kontrola sądowa postępowań nominacyjnych, ponieważ sprawowała ją Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która nie jest sądem ustanowionym na podstawie prawa, a ponadto od 2018 r. do sierpnia 2023 r. w ponad 557 konkursach zgłosił się tylko jeden kandydat. Aż 45% takich konkursów przeprowadzono do sądów apelacyjnych, a więc sądów najwyższych rangą w strukturze sądownictwa powszechnego (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Powołania w latach 2018–2023 na wnioszek tzw. „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa*, Warszawa 2023, s. 7–8).

Zapewnieniu prawidłowego przebiegu powtarzanych postępowań konkursowych i stworzeniu warunków dla otwartej konkurencji o urząd sędziego służą projektowane zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Proponowane w tym zakresie modyfikacje polegają przede wszystkim na:

a) zapewnieniu udziału samorządu sędziowskiego w ocenie kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie w sądach każdego rodzaju (*de lege lata* takie rozwiązanie wyłączono w odniesieniu do Sądu Najwyższego, a radykalnie ograniczono w innych sądach);

b) sprecyzowaniu kryteriów oceny kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie w sądach każdego rodzaju;

c) podniesieniu wymagań niezbędnych do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego (zgodnie z propozycją zawartą w społecznym projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym, Warszawa 2023, przedstawioną na Kongresie Prawników Polskich 24 czerwca 2024 r., <https://www.profinfo.pl/pliki/Ustawa-o-sn-z-uzasadnieniem>, dostęp: 30.01.2025 r.);

d) przedłużeniu pierwotnie przyznanego w ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139) referendarzom i asystentom sędziego ze zdanym egzaminem sędziowskim uprawnienia do ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego do 31 grudnia 2028 r.;

e) odstąpieniu od wymagania posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez osoby ubiegające się o wolne stanowiska sędziowskie. Takie rozwiązania, obowiązujące od 3 kwietnia 2018 r., wykluczały z udziału w konkursach obywateli polskich, którzy są obywatelami także innych państw. Rozwiązania te miały charakter dyskryminacyjny, co uzasadnia odstąpienie od nich.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania gwarantują, że konkursy zostaną przeprowadzone w oparciu o obiektywne kryteria merytoryczne i uczciwe zasady proceduralne, tak aby zapewnić wybór najlepiej wykwalifikowanych kandydatów, zarówno pod względem ich kompetencji zawodowych, jak i nieskazitelnego charakteru, co w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 r., C-542/18 RX-II, and C-543/18 RX-II, *Simpson and HG*; wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A.K. i inni*, oraz sprawy TS z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, oraz TS z dnia 6

października 2021 r., C-487/19) stanowi pierwotne wymagania istnienia sądu ustanowionego na podstawie prawa w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 47 KPP.

Proponowane rozwiązania realizują standardy międzynarodowe dotyczące modelu dojścia do zawodu sędziego, a w szczególności określone w art. 10 Podstawowych Zasad Niezawisłości Sędziowskiej ONZ (*The UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) założenie, że na stanowiska sędziowskie muszą być wybierane osoby uczciwe i posiadające odpowiednie wykształcenie lub kwalifikacje w zakresie prawa. Kryteria wyboru sędziów powinny zatem gwarantować wybór najodpowiedniejszego kandydata i być obiektywne. Takie kryteria, jak wynika z przywołanego standardu międzynarodowego, powinny odnosić się w szczególności do kwalifikacji, uczciwości, zdolności i sprawności, przy czym wybór sędziów musi opierać się wyłącznie na przesłankach merytorycznych. W związku z tym projekt dąży do osiągnięcia stanu, w którym konkursy na wolne stanowiska sędziowskie pozwolą na wybór najlepszego kandydata, a także będą uwzględniały nie tylko najwyższe standardy kwalifikacji i umiejętności zawodowych, nieskazitelność charakteru, lecz także obiektywne potrzeby wymiaru sprawiedliwości i sądu, w którym dany kandydat ubiega się o stanowisko.

Projekt nie ingeruje w przyjęty model dojścia do zawodu sędziowskiego, utrzymując zasadę, że najbardziej adekwatny jest system konkursowy oparty na kształceniu prowadzonym w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, z zastrzeżeniem dopuszczenia do konkursu przedstawicieli innych zawodów prawniczych oraz osób legitymujących się stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych lub tytułem naukowym profesora nauk prawnych.

W celu zagwarantowania uprawnień osób zajmujących stanowiska sędziowskie na wnioski wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa i uwzględniając swoistość ich sytuacji, przyjęto, że w ich przypadku wymagania dotyczące długości stażu zawodowego koniecznego do objęcia stanowiska podlegają ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu złożenia wniosku. Projekt zachowuje zatem prawa tych osób i gwarantuje im dostęp do konkursu bez względu na zmiany w zakresie wymagań dotyczących objęcia urzędu.

VII. Ochrona praw osób, których stosunki służbowe ustają, do czasu rozstrzygnięcia ponawianego konkursu na zwolnione stanowisko sędziowskie

W punkcie IV motywów zaznaczono, że projektodawca dostrzega potrzebę uregulowania skutków ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego w sposób możliwie proporcjonalny, zachowując ochronę tych praw, które zostały definitywnie nabyte, oraz wprowadzając rozwiązania socjalne chroniące osoby, znajdujące się w trudnej sytuacji osobistej.

Po pierwsze, określając status osób, których stosunek służbowy na stanowisku sędziego ustaje, projektodawca kierował się jako podstawową regułą powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko. Lista tych stanowisk ma na uwadze kategorie osób uprawnionych do udziału w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie. I tak:

- a) osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, mają prawo na swój wniosek powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu;
- b) osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały w instytucji publicznej stanowisko związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, mają prawo na swój wniosek powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko;
- c) osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały stanowisko prokuratora, mogą ubiegać się o powołanie – na swój wniosek – na poprzednio zajmowane stanowisko prokuratora. Celowość takiego rozwiązania wynika z tego, że prokuratura to podstawowy element systemu organów kontroli i ochrony prawa. Sprawność i prawidłowe funkcjonowanie systemu uzasadniają powrót sędziów ustanowionych wyłącznie ustawą do prokuratury;
- d) odmienne rozwiązanie przyjęto w stosunku do osób, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Osoby te mogą ubiegać się o uzyskanie wpisu na właściwą listę lub powołania na zasadach określonych w przepisach odrębnych. W tym zakresie realizacja reguły powrotu jest ograniczona przez wzgląd na autonomię samorządów prawniczych gwarantowaną przez art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Uznano zatem, że wpis lub powołanie powinno być poprzedzone odpowiednią uchwałą organu samorządu zawodowego.

Po drugie, wykonanie projektowanego prawa powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko podlega wyłączeniu, jeżeli osoba, której stosunek służbowy ustał wraz z wejściem w życie ustawy, skorzysta z możliwości uzyskania mianowania na stanowisko referendarza sądowego. W tym zakresie reguła powrotu jest zastąpiona przez stworzenie możliwości pozostania w systemie sądownictwa na stanowiskach niesędziowskich, które nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, lecz udzielaniu ochrony prawnej w inny sposób.

Powyższe stanowi, z jednej strony, rozwiązanie osłonowe, dające możliwość kontynuacji pracy zawodowej w wymiarze sprawiedliwości do czasu rozstrzygnięcia powtarzanego konkursu na zwolnione stanowisko sędziowskie (o czym była już mowa w **punkcie V motywów**) oraz, z drugiej strony, łagodzi skutki ustania stosunku służbowego z mocy ustawy, gdyż mianowanie na stanowisko referendarza sądowego będzie miało charakter bezterminowy. Podkreślić trzeba, że wynagrodzenia referendarzy sądowych mają stabilny charakter i ustalane są w proporcji do wynagrodzenia sędziowskiego⁹. Stwarzają zatem możliwość kontynuowania pracy zawodowej przez te osoby, które nie zamierzają wykonać uprawnień wynikających z projektowanej reguły powrotu.

W kwestii trybu objęcia stanowiska referendarza projekt stanowi, że prezes właściwego sądu apelacyjnego albo właściwego sądu administracyjnego będzie mianował taką osobę – na

⁹ Zgodnie z art. 151 b § 4 Ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. 2024, poz. 334) wynagrodzenie zasadnicze referendarza sądowego wynosi 75% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego

jej wniosek – na stanowisko referendarza sądowego w sądzie powszechnym lub administracyjnym, w którym osoba ta pełniła urząd na stanowisku sędziego. Przepisów tych nie stosuje się do osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ postępowania o powołanie na te stanowiska były dotknięte kwalifikowanymi wadami, a poza tym w sądach tych nie funkcjonują referendarze sądowi.

Po trzecie, projekt reguluje skutki socjalne ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego, dotyczące w szczególności zasiłków i urlopów macierzyńskich, urlopów ojcowskich, rodzicielskich i wychowawczych czy pożyczek udzielonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Projekt przewiduje ponadto zachowanie przez członków rodzin prawa do uposażenia rodzinnego na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania. Założeniem było możliwie kompleksowe uregulowanie tej materii w sposób zapewniający ochronę tych praw, które zostały definitywnie nabyte i co do których brak jest racji konstytucyjnych przemawiających za ich odebraniem (art. 16-23 projektu).

Niezależnie od powyższych rozwiązań, ponownie należy wskazać, że projekt zapewnia prawo do sądowej kontroli ustania stosunku służbowego i nie wyklucza ponownego nawiązania tego stosunku w przypadku wyłonienia tego samego kandydata w powtarzanym postępowaniu konkursowym.

VIII. Regulacje służące zapewnieniu niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym

Jak wyjaśniono w **punkcie I motywów**, założeniem projektu jest zagwarantowanie sprawnego i możliwie niezakłóconego funkcjonowania sądownictwa w okresie powtarzania konkursów. Z tej przyczyny proponuje się system ustawowych delegacji.

Projekt przewiduje, że sędziowie, którzy objęli pierwsze stanowisko sędziowskie na podstawie art. 179 Konstytucji RP, a następnie zmienili miejsce służbowe w tym samym pionie sądownictwa, będą delegowani z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym obecnie zajmują stanowiska albo do którego zostali przeniesieni. *Votum* sędziego do orzekania na dotychczasowym miejscu służbowym nie wynika w tym wypadku z wadliwego powołania na wniosek obecnej Rady, lecz z pierwotnego aktu powołania opartego na art. 179 Konstytucji RP oraz delegacji wynikającej z projektowanej ustawy.

Powyższe rozwiązanie dotyczy sędziów sądów powszechnych zajmujących na wniosek obecnej Rady stanowiska w sądzie okręgowym albo w sądzie apelacyjnym, sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego zajmujących stanowiska w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz sędziów sądów wojskowych zajmujących stanowiska w wojskowym sądzie okręgowym. Ich ustawowa delegacja ma trwać dwa lata, przy czym zakresem delegacji objęte jest także zakończenie spraw, których prowadzenie sędziowie w tym okresie rozpoczęli. Z ustawowej delegacji sędzia będzie mógł ustąpić za sześciomiesięcznym uprzedzeniem.

Okres delegacji będzie mógł ponadto zostać przedłużony na czas nieokreślony przez prezesa właściwego sądu lub Ministra Sprawiedliwości w przypadku sądów wojskowych na wniosek sędziego, o ile sędzia ten bierze udział w powtarzanym konkursie. Taka delegacja

ustanie z chwilą ustąpienia przez sędziego za trzymiesięcznym uprzedzeniem albo z chwilą prawomocnego zakończenia powtarzanego konkursu, chyba że sędzia zostanie przedstawiony do powołania na urząd w sądzie, w którym jest delegowany. Tym samym projekt pozwala sędziom, którzy zdecydowali się na udział w powtarzanych postępowaniach, na dalsze orzekanie w sądzie, w którym objęli stanowisko, do czasu rozstrzygnięcia konkursu, o ile jest to uzasadnione potrzebami wymiaru sprawiedliwości i wolą samego sędziego.

Wyjątek dotyczy jedynie tych osób, których dalsze orzekanie na zajmowanym stanowisku byłoby nie do pogodzenia z postrzeganiem sądu jako organu bezstronnego lub niezależnego. W takich wypadkach Krajowa Rada Sądownictwa będzie uprawniona do odwołania sędziego z delegacji na wniosek Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, prezesa właściwego sądu oraz rzecznika dyscyplinarnego. Tylko nieliczna grupa osób (około 20), tych które weszły w skład nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa w okresie jej pierwszej, lub drugiej kadencji, lub pełniły funkcje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych lub jego zastępców, zostanie *ex lege* wyłączonych z możliwości uzyskania ustawowych delegacji. Osoby te, z racji swojego bezpośredniego i czynnego zaangażowania w podważanie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nie powinny uzyskać ustawowych delegacji, przy czym ich wyłączenie z możliwości ich uzyskania nie podlega kontroli sądowej (art. 4 ust. 2 ustawy).

Mając na uwadze ustawowy charakter proponowanej delegacji, jej minimalny okres oraz znaczenie dla utrzymania sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym, projektuje się rozwiązanie zapewniające sędziom delegowanym do sądu wyższego otrzymywanie wynagrodzenia w stawce określonej dla sędziów delegowanych przez Ministra Sprawiedliwości (co oznacza przyznanie im dodatku w wysokości 20 % podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego - art. 77 § 7 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych), przez co ich wynagrodzenie powiększone o dodatek będzie bardzo zbliżone do wynagrodzenia w stawce określonej według sądu, w którym sędzia delegowany będzie pełnił obowiązki.

IX. Szczególna podstawa uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS

Projekt stwarza stronom lub innym uczestnikom postępowań sądowych szczególnie środek prawny umożliwiający wzruszenie orzeczeń wydanych z udziałem osób powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek obecnej Rady.

W ujęciu konstrukcyjnym projektowane rozwiązanie zakłada przyznanie uprawnienia do tego środka stronom lub uczestnikom postępowania, którzy w czasie właściwym dla złożenia wniosku o wyłączenie sędziego podnosili zarzuty co do prawidłowości składu sądu pierwszej instancji lub co do niezawisłości lub bezstronności uczestniczącej w tym składzie osoby, w stosunku do której obecna Rada podjęła uchwałę o przedstawieniu wniosku o powołanie, z powodu okoliczności związanych z powołaniem tej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i następnie na tej podstawie wnieśli środki zaskarżenia.

Projektowane rozwiązanie nawiązuje do stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu uchwały składu trzech izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, że „postawa stron prezentowana w toku postępowania, a wskazująca na brak zastrzeżeń co do zachowania niezawisłości i bezstronności sędziego nie może pozostać bez wpływu na następczą ocenę, czy doszło do naruszenia standardu bezstronności i niezawisłości sądu prowadzącego postępowanie ze skutkiem w postaci uznania, że sąd ten był obsadzony sprzecznie z prawem”. W projekcie przyjęto więc założenie, że prawo do wzruszenia orzeczenia – w trybie odpowiadającym co do zasady regulacjom o wznowieniu postępowania sądowego – nie może być wykorzystywane w takich układach procesowych, w których strona lub uczestnik postępowania zastrzeżenia procesowe (wnioski, środki zaskarżenia) dotyczące orzekającego składu podnosili tylko z uwagi na swój interes procesowy na określonym etapie postępowania, a zatem ich aktywność procesowa nakierowana na podważenie prawidłowości składu orzekającego w sprawie sądu wynikała z taktyki procesowej nastawionej na osiągnięcie oczekiwanej treści orzeczenia, niezależnie od tego, jaki był skład sądu. Takie założenie gwarantuje więc z jednej strony prawo strony lub uczestnika postępowania do tego by rozstrzygnięcie ich sprawy nastąpiło wreszcie przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konwencyjnym (art. 6 ust. 1 EKPCz), a z drugiej strony, dbając o zasadę pewności prawa i prawomocności zapadłych orzeczeń (*res iudicata*), gwarantuje innym uczestnikom postępowania, że wzruszenie prawomocnego orzeczenia nastąpi tylko w wyjątkowych sytuacjach, a zatem wtedy, gdy strona w sposób rzeczywisty dążyła w toku postępowania – niezależnie od tego, jakie orzeczenie zostało wydane – do tego, by orzekał w sprawie sąd w składzie, który ma cechy sądu ustanowionego na podstawie prawa, niezależnego i bezstronnego.

Trzeba mieć przy tym na uwadze, że przyjęcie odmiennego rozwiązania wiązałoby się z koniecznością wzruszenia wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych na stanowiska na wniosek obecnej Rady. Tak ukształtowane przepisy premiowałyby w istocie nie te strony lub uczestników postępowania, którzy aktywnie procesowo, wszystkimi dostępnymi środkami, dążyły do ukształtowania składu orzekającego, tak aby miał on cechy sądu, ale te strony lub uczestników postępowania, którzy swoje zastrzeżenia co do składu podnosili tylko wtedy, gdy orzeczenie zapadło niezgodnie z ich oczekiwaniem. Nietrudno też dostrzec, że takie rozwiązanie miałoby drastyczne skutki społeczne, gdyż prowadziłoby do podważenia stabilności orzeczeń i negatywnie wpływało na zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Ponowne prowadzenie tak znacznej liczby spraw sądowych byłoby bowiem nie tylko problemem organizacyjnym dla sądów, ale przede wszystkim dla stron postępowań, co wiązałoby się także z ponoszeniem przez nie dodatkowych kosztów finansowych. Z tych przyczyn projekt zakłada ograniczenie możliwości wzruszenia orzeczeń tylko do tych stron i uczestników, które podnosiły we właściwym czasie zastrzeżenia co do niezawisłości lub bezstronności sędziego w związku z jego powołaniem.

W zakresie konstytucyjnych podstaw projektowanego mechanizmu podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w kwestii ograniczenia możliwości wznowienia postępowania w konkretnej sprawie, jeżeli naruszenie prawa do sądu wiąże się z jego pozycją ustrojową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Dz.U. Nr 204, poz. 1482). Taki charakter naruszenia – odmiennie niż naruszenia o charakterze

materialnym czy procesowym – daje ustawodawcy większą swobodę w określeniu skutków naruszenia prawa do sądu ustanowionego na podstawie prawa. Wymaga bowiem ważenia różnych zasad konstytucyjnych, z jednej strony zasady pewności prawa, a z drugiej właśnie prawa do sądu.

W przekonaniu projektodawcy przyjęta technika ważenia wartości zapewnia możliwość poszukiwania rozsądnej równowagi w konkretnym postępowaniu sądowym i okolicznościach konkretnego sporu. Jest to szczególnie istotne, jeżeli uchYLENIEM ORZECZENIA pochodzącego od wadliwego organu dotknięte są strony sporów sądowych pozostające ze sobą w relacji horyzontalnej (a zatem nie w relacji państwo–jednostka). Stosując projektowany mechanizm, sądy krajowe będą mogły uwzględnić wszelkie zasady leżące u podstaw krajowego i unijnego porządku prawnego, takie jak zasada pewności prawa, zasada powagi rzeczy osądzonej, czy zasada uzasadnionych oczekiwań w konkretnych okolicznościach rozstrzyganej sprawy.

Tym samym projektowana dopuszczalność podważania orzeczeń:

- a) dotyczy wyłącznie orzeczeń wydanych przed wejściem w życie ustawy;
- b) dotyczy orzeczeń wydanych w sprawach zakończonych i będących w toku; przy czym projekt rozróżnia sposób postępowania w odniesieniu do obu kategorii orzeczeń;
- c) jest możliwa wyłącznie na wniosek strony lub innego uczestnika postępowania;
- d) jest możliwa pod warunkiem podniesienia przez stronę w czasie właściwym dla danego postępowania zarzutów co do prawidłowości obsady sądu.

Projekt zakłada, że skutki orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu zostaną uznane i będą przestrzegane w obrocie prawnym, chyba że odmienne konsekwencje wynikają z wydanych w konkretnych sprawach orzeczeń trybunałów międzynarodowych (por. np. wyrok TSUE w sprawie z dnia 6 października 2021 r., C-487/19 W.Ż., pkt 160, w sprawach połączonych z dnia 13 lipca 2023 r., C-615/20 i C-671/20 YP i in., pkt 65–66).

Ponadto, z wyłączeniem spraw rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 46), ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 977 ze zm.) oraz ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 628 ze zm.), dla ochrony stabilności orzeczeń przyjęto, że jeżeli prawomocny wyrok lub postanowienie orzekające co do istoty sprawy wywołały nieodwracalne skutki prawne, sąd ogranicza się do stwierdzenia, że orzeczenia wydano z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie. W takim wypadku strona będzie jednak mogła domagać się odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie takiego orzeczenia bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w odrębnym postępowaniu sądowym.

Model przyjętego rozwiązania w zakresie wzruszenia prawomocnego orzeczenia można przedstawić skrótowo na tle spraw karnych. Otóż w sytuacji gdy prawomocny wyrok zapadł na skutek rozpoznania sprawy w pierwszej lub/i drugiej instancji w składzie z udziałem osoby – powołanej na stanowisko sędziego na wniosek obecnej Rady – to, aby strona skutecznie mogła domagać się uchylenia prawomocnego orzeczenia, musi wykazać, że w toku postępowania w

czasie właściwym dla takiego wniosku złożyła wniosek o wyłączenie takiej osoby ze składu odpowiedniego sądu (pierwszej lub/i drugiej instancji), a następnie, gdy wniosek taki nie został uwzględniony, podniosła stosowny zarzut co do składu sądu w apelacji lub w kasacji, chyba że kasacja takiej stronie nie przysługiwała (np. w sprawach, w których sąd powszechny orzekał w postępowaniu dyscyplinarnym). Brak łącznego spełnienia obu tych warunków w zakresie orzeczenia wydanego przez sąd powszechny lub sąd wojskowy nie doprowadzi do uchylecia prawomocnego orzeczenia. Orzeczenia uwzględniające wniosek będą prowadziły do uchylecia prawomocnego orzeczenia i powtórzenia postępowania przed prawidłowym składem sądu w pierwszej lub w drugiej instancji. Odminną regulację przewidziano w zakresie orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy w składzie z osobą powołaną na stanowisko sędziego na wniosek obecnej Rady. Ze względu na to, że orzeczenia takie nie podlegają zaskarżeniu, dla wzruszenia orzeczenia kończącego postępowanie sądowe wystarczy wykazanie w złożonym wniosku, iż strona we właściwym czasie żądała wyłączenia takiej osoby ze składu sądu.

Projekt reguluje także tryb postępowania w sprawach, które znajdują się na etapie postępowania odwoławczego oraz postępowania kasacyjnego. W toczących się postępowaniach odwoławczych do uchylecia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez sąd powszechny lub sąd wojskowy dojdzie także tylko wtedy, gdy we właściwym procesowo czasie strona złożyła wniosek o wyłączenie sędziego, a następnie na tej podstawie podniosła zarzut w odwołaniu. Tożsamy wymóg przewidziano w postępowaniu kasacyjnym.

Szczególne rozwiązanie projektowane jest w odniesieniu do orzeczeń Sądu Najwyższego w przedmiocie skargi nadzwyczajnej, które mają podlegać uchyleciu na wniosek stron lub innego uczestnika postępowania złożony w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy. Uwzględnienie tego wniosku nie zostało uzależnione od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków. Podyktowane jest to stwierdzoną w wykonywanym przez niniejszy projekt pilotażowym wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce niezgodnością regulacji skargi nadzwyczajnej z postanowieniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Podobne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej prawomocnie zakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, które także mają co do zasady podlegać wznowieniu na wniosek strony. W takim wypadku orzeczenie zostało bowiem wydane przez organ, co do którego brak jest podstaw do przyjęcia, że spełnia on kryteria sądu w rozumieniu art. 6 EKPCz.

Projektowany mechanizm w pełni odpowiada orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r. W odniesieniu do konsekwencji prawnych i praktycznych dla prawomocnych wyroków wydanych już przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie powołani na wniosek obecnej Rady, i skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym, ETPCz zauważył już, że jedną z możliwości do rozważenia przez pozwane państwo jest uwzględnienie w koniecznych środkach ogólnych konkluzji Sądu Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz w odniesieniu do wyroków wydanych przez omawiane składy orzekające (zob. *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, § 364–365). Proponowany w projekcie ustawy mechanizm spełnia ten wymóg, a ponadto umożliwia

realizację wytycznych Komisji Weneckiej dotyczących respektowania zasady powagi rzeczy osądzonej i stwierdzenia, że zasadniczo wadliwy skład jest przyczyną, dla której zasada powagi rzeczy osądzonej może zostać przełamana (pkt 41 opinii). Proponowany mechanizm umożliwia też znalezienie w każdej indywidualnej sprawie równowagi między przełamaniem zasady pewności prawa i zapewnieniem stronie skutecznej ochrony sądowej oraz ochrony innych wartości leżących u podstaw przepisów mających zastosowanie w konkretnej sprawie (pkt 42 i 45 opinii). Możliwość stosowania mechanizmu jest też ustanawiana na określony czas (pkt 43 opinii) stronom, które powoływały się na wadliwość składu (pkt 45 opinii). Nie znajduje natomiast uzasadnienia w orzecznictwie ETPCz wymóg określenia wpływu wadliwości składu na konkretną procedurę (pkt 44–45 opinii).

X. Zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym

X.1. Zmiany w strukturze Sądu Najwyższego

Najistotniejsze zmiany w zakresie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, to zmiany w strukturze Sądu Najwyższego. Dokonanie zmian w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym jest efektem potrzeby dostosowania obecnych regulacji prawnych do wiążących Polskę unormowań międzynarodowych (art. 9 Konstytucji RP), których relacja do obowiązujących ustaw wynika z art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Powszechnie znane orzecznictwo trybunałów międzynarodowych postawiło przed Polską kilka zadań w zakresie funkcjonowania Sądu Najwyższego. Odnoszą się one w szczególności do rozstrzygnięcia kwestii statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej wraz z systemem odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a także sposobu regulacji skargi nadzwyczajnej. Projekt odnosi się do wszystkich tych zagadnień.

W zakresie struktury Sądu Najwyższego stwierdzić należy, że wyodrębnienie w Sądzie Najwyższym pięciu izb, co zakłada obowiązująca ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r., jest sprzeczne z polską tradycją ustrojową. Nie ma także uzasadnienia ani merytorycznego, ani funkcjonalnego dla dalszego utrzymania izb Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Odpowiedzialności Zawodowej, kontynuującej w zmienionej postaci, funkcje Izby Dyscyplinarnej. Projekt zakłada zatem ich likwidację.

O systemowym charakterze naruszenia standardów prawa do sądu w postępowaniach prowadzonych przez wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej Sądu Najwyższego Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ETPCz wypowiedział się w wykonywanym niniejszą ustawą pilotażowym wyroku z 23 listopada 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce. W wyroku tym stwierdzono, iż Polska naruszyła art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa skarżącego do niezależnego i bezstronnego sądu ustawionego ustawą oraz w odniesieniu do pewności prawa. Zasadniczym elementem, który skutkował stwierdzeniem naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji był fakt braku niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP) (pkt 6b wyroku), a zatem sytuacja, w której izba ta nie ma cechy sądu.

W odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w całości tworzonej przez sędziów powołanych na wniosek obecnej Rady, przypomnienia wymaga, że jej utworzenie związane było przede wszystkim z instytucją skargi nadzwyczajnej, której

główna funkcja polega na weryfikowaniu po raz wtóry prawomocnych orzeczeń sądowych, w tym orzeczeń wydanych w postępowaniach, w których zapadło już orzeczenie Sądu Najwyższego, w oparciu o ogólne i nieostre kryteria. W praktyce orzeczniczej skarga nadzwyczajna ingeruje w istotny sposób w zasadę stabilności orzeczeń i trudno w tym kontekście dopatrzeć się poszerzenia prawa do sądu, skoro elementem gwarancyjnym prawa do sądu jest stabilność orzeczeń sądowych. W szczególności w wyroku z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, zaś podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości. W tym kontekście należy uznać, że w przypadku skargi nadzwyczajnej nie doszło do prawidłowego ważenia wartości. W polskim systemie prawa funkcjonują już zarówno zwyczajne, jak i nadzwyczajne środki zaskarżenia realizujące takie cele, jak w szczególności skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym lub kasacja w postępowaniu karnym, a także – odpowiednio do rodzaju postępowania sądowego – skarga lub wnioski o wznowienie postępowania, a w samej ustawie o Sądzie Najwyższym zawarta jest dodatkowo regulacja dotycząca wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego, którego unormowanie ma w polskim prawie tradycyjny charakter. Jako nadzwyczajny środek zaskarżenia skarga jest więc kolejnym wyjątkiem od koncepcji prawomocności orzeczeń w jej negatywnym i pozytywnym ujęciu. Wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej do systemu prawnego nie towarzyszyła refleksja nad tym, w jaki sposób instytucja ta powinna być systemowo powiązana z pozostałymi środkami prawnymi służącymi kwestionowaniu prawomocnych orzeczeń, znanymi procedurze cywilnej i karnej, z którymi skarga nadzwyczajna wchodzi obecnie w rozmaite niejasne interakcje.

W wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa stwierdzono zasadnicze wady procedury skargi nadzwyczajnej (pkt 228-239 i 323 lit. c). Z uwagi na tak istotne zastrzeżenia proceduralne, tj. swoboda zainteresowanych organów w interpretacji podstaw skargi, wykorzystywanie procedury skargi jako „zwykłego zaskarżenia pod przykrywką”, umożliwienie organowi orzekającemu rozpoznawanie sprawy na nowo także co do stanu faktycznego (pkt 232-235), celowe jest usunięcie z systemu prawnego tego środka, zważywszy także na to, iż w systemie prawa procesowego pozostają instrumenty korekty prawomocnych orzeczeń naruszających prawo.

Jeżeli przy tym wziąć przy tym pod uwagę, że Izba ta kontroluje uchwały podejmowane w postępowaniach nominacyjnych prowadzonych przed obecną Radą, w tym na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym, to izbę tę można określić jako swoisty sąd szczególny, który otrzymał wyłączną kompetencję do decydowania de facto o składzie osobowym Sądu Najwyższego, a w niektórych przypadkach także o prawidłowości rozstrzygnięć zapadających w innych izbach tego sądu. Izbie tej służą ponadto, zakwestionowane wyrokiem TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r., C-204/21, nadzwyczajne uprawnienia w zakresie oceny niezależności sądu lub niezawisłości sędziego. W takim kształcie nie ma więc ona racji bytu w Sądzie Najwyższym.

Uwzględniając powyższe, proponuje się zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz przekazanie spraw, w których jest ona właściwa, do rozpoznania w innych izbach według ich właściwości rzeczowej przekształcanej w ramach projektu.

Dotychczasowe orzecznictwo trybunałów europejskich nie odnosi się wprost do statusu Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Jej status jest jednak kwestionowany w orzecznictwie

sądów krajowych (zob. m.in. postanowienie SN z dnia 7 lutego 2024 r., II ZIZ 14/23). Przypomnieć należy, że Izba Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego została utworzona po wydaniu przez TSUE wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19, w którym stwierdzono brak niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Jednak sposób utworzenia tej izby, rozpatrywany łącznie z jej obsadą i zakresem właściwości rzeczowej, nakazuje przyjąć, że tak samo jak Izba Dyscyplinarna, także ta izba nie spełnia standardu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Tryb ukształtowania Izby Odpowiedzialności Zawodowej narusza również zasadę niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP). Najistotniejsze elementy takiej oceny to:

a) powierzenie decyzji co do wyznaczenia składu Izby Odpowiedzialności Zawodowej organowi władzy wykonawczej Prezydentowi RP (z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów), który był inicjatorem wcześniejszego ustanowienia Izby Dyscyplinarnej, a po niepowodzeniu tego projektu wystąpił z inicjatywą ustanowienia Izby Odpowiedzialności Zawodowej, zastrzegając na swoją rzecz decyzje co do jej obsady kadrowej;

b) brak kryteriów, którymi powinni kierować się Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów, dokonując „wyboru” sędziów, których uznają za odpowiednich do orzekania w sprawach należących do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Decyzje podjęte w tym zakresie przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, wyznaczające do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej niewielką grupę 11 sędziów Sądu Najwyższego, mają w konsekwencji charakter całkowicie uznaniowy i nietransparentny, co w zestawieniu z jednoznacznie politycznym charakterem tych organów musi budzić w opinii jednostek uzasadnione wątpliwości co do podatności składów orzekających tej izby na czynniki zewnętrzne, w tym zwłaszcza na bezpośrednie lub pośrednie oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów;

c) przyjęty model w sposób nieuzasadniony odstępuje także od wcześniejszej zasady (utrzymanej zresztą w sądownictwie administracyjnym), według której prawo orzekania w sprawach dyscyplinarnych przysługiwało wszystkim sędziom Sądu Najwyższego na równych zasadach;

d) uwzględnienia wymaga również aktualny sposób obsadzenia Izby Odpowiedzialności Zawodowej, a mianowicie 6 spośród 11 osób wyznaczonych do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej zostało powołanych do pełnienia urzędu przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Orzeczenia wydawane w składach z udziałem tych osób, prowadzą do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz.

Taki skład oznacza, że w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej nie jest możliwe utworzenie bez naruszenia gwarancji konwencyjnych dwóch kolegialnych (trzyosobowych) zawodowych składów orzekających z udziałem innych sędziów, jak również wydanie jakiegokolwiek orzeczenia w składzie powiększonym (składzie 7 sędziów bądź w składzie Izby), który nie byłby składem sprzecznym z art. 6 ust. 1 EKPCz. Oznacza to, że dalsze funkcjonowanie Izby Odpowiedzialności Zawodowej prowadzi do dysfunkcji całego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Z tego powodu, projektuje się zniesienie Izby Odpowiedzialności Zawodowej. W to miejsce proponuje się rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych – w zakresie należącym do właściwości Sądu Najwyższego – w składach losowanych z listy sędziów Sądu Najwyższego

w ten sposób, żeby w składzie sądu zasiadał co najmniej jeden sędzia stale orzekający w sprawach karnych, pełniąc funkcję przewodniczącego składu, oraz co najmniej jeden sędzia stale orzekający w sprawach, w których orzeka obwiniony.

Likwidacja Izby Odpowiedzialności Zawodowej skutkować będzie przekazaniem spraw w niej zarejestrowanych do Izby Karnej Sądu Najwyższego z wyłączeniem spraw pracowniczych sędziów Sądu Najwyższego, które zostaną przekazane Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w celu przekazania spraw niezakończonych w pierwszej instancji właściwemu do ich rozpoznania sądowi pracy, a co do spraw, w których zapadło orzeczenie w pierwszej instancji – w celu nadania tym sprawom dalszego koniecznego biegu. Te ostatnie sprawy nie będą już rozpoznawane w Sądzie Najwyższym, a w sądach pracy.

X.2. Zmiany w zakresie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej

Ustawą o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190), ustawą nazywaną – z uwagi na jej treść i unormowania godzące w niezawisłość sędziowską – „ustawą kagańcową”, dokonano nowelizacji m.in. art. 72 ustawy o Sądzie Najwyższym a także zmiany w art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 37 § 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych, art. 137 § 1 ustawy - Prawo o prokuraturze, w ten sposób, że uzupełniono podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej o nowe elementy. Nowymi zachowaniami mającymi powodować odpowiedzialność dyscyplinarną były co do sędziów: działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości, działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (nowe brzmienia art. 72 u.SN oraz art. 107 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych). Dodane w „ustawie kagańcowej” elementy w istocie powodują możliwość pociągania sędziów i prokuratorów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za działania w ramach obowiązków orzeczniczych (sędziowie) i służbowych (prokuratorzy) nakierowanych na realizację norm konstytucyjnych i konwencyjnych związanych z prawem stron do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą, niezależny i bezstronny, konieczne jest przywrócenie stanu sprzed tej zmiany.

Wprowadzenie do porządku prawnego tych zmian stało się podstawą skargi Komisji Europejskiej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa C-204/21). W wyroku TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21 stwierdzono, że: *„Przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu nadanym rzeczoną ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również na mocy art. 267*

TFUE.” W uzasadnieniu wyroku wskazano, że przepisy zawarte w art. 72 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym – tą ustawą - brzmieniu oraz art. 107 § 1 pkt 2 i 3 u.s.p. w zmienionym brzmieniu, sformułowane zostały w sposób tak szeroki i nieprecyzyjny, że nie pozwalają wykluczyć, iż wątpliwości i pytania związane z wystąpieniem do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni wymogów związanych z niezawisłością i bezstronnością sądów oraz z pojęciem „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, wpływających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych zostaną poczytane za „*kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*” lub za przyczynienie się do „*istotnego utrudnienia funkcjonowania organu wymiaru sprawiedliwości*” w rozumieniu tych przepisów (pkt 152-161). TSUE w tym wyroku stwierdził, że przyjmując i utrzymując w mocy przepis art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, skutkiem czego obowiązek występowania przez Sąd Najwyższy do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mógłby być ograniczony ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów tego sądu krajowego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 TFUE (pkt 168).

Wykonując zatem ten wyrok konieczne stało się zaprojektowanie zmiany w art. 72 ustawy o Sądzie Najwyższym (oraz w ustawie prawo o ustroju sądów powszechnych). Proponuje się więc, że podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych jest przewinienie służbowe, w tym oczywista i rażąca obraza prawa lub uchybienie godności (art. 72 § 1 u.SN oraz art. 107 § 1 ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych; dalej – u.s.p.). Z kolei, gwarantem właściwego zakresu stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za błędy orzecznicze są przepisy art. 72 § 6 pkt 1 i 2 u.SN oraz art. 107 § 3 pkt 1 i 2 u.s.p. wprowadzone od 15 lipca 2022 r. w celu wykonania wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19. Przepisy te pozostają w stanie prawnym stanowiąc negatywne przesłanki do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za błędy popełnione w procesie orzekania.

X.3 Postępowania konkursowe w Sądzie Najwyższym

Osoby, które objęły urząd sędziego na wniosek obecnej Rady, będą co do zasady brały udział w ponownych postępowaniach z mocy prawa, zachowując możliwość rezygnacji z udziału w konkursie. W tym zakresie uwzględniono projektowane zmiany w strukturze Sądu Najwyższego prowadzące do likwidacji izby Sądu Najwyższego, w której pierwotnie objęto stanowisko sędziowskie, przez umożliwienie zgłoszenia kandydatury w konkursie ogłoszonym na wolne stanowisko w innej izbie Sądu Najwyższego.

Zapewnieniu prawidłowego przebiegu powtarzanych postępowań konkursowych i stworzeniu warunków dla otwartej konkurencji o urząd sędziego służą projektowane zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (a także w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Proponowane w tym zakresie modyfikacje polegają przede wszystkim na zapewnieniu udziału samorządu sędziowskiego w ocenie kandydatów na wolne stanowiska

sędziowskie (obecnie takie rozwiązanie wyłączone jest w odniesieniu do Sądu Najwyższego), podniesieniu niektórych wymagań niezbędnych do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, a także zapewnieniu bardziej przejrzystej procedury oceny danego kandydata i jego opiniowania (dwóch sędziów SN sporządzających oceny co do każdego kandydata).

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania gwarantują, że konkursy zostaną przeprowadzone w oparciu o obiektywne kryteria merytoryczne i uczciwe zasady proceduralne, tak aby zapewnić wybór najlepiej wykwalifikowanych kandydatów, zarówno pod względem ich kompetencji zawodowych, jak i nieskazitelnego charakteru.

X.4. Uchylenie przepisów dotyczących badania statusu sędziów

W wyroku z 5 czerwca 2023 r. C-204/21 TSUE zakwestionował przepisy art. 29 § 2 i 3 u.SN a także art. 42a § 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 5 § 1a i b ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przepisy te wprowadzono do porządku prawnego wspomnianą już ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. tzw. „ustawą kagańcową”.

Doprowadzenie do zgodności ustawodawstwa krajowego z normami traktatowymi wymaga więc usunięcia tych przepisów z ustawy o Sądzie Najwyższym, a także ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, czy ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, jak również z ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych. Przedmiotem oceny Trybunału Luksemburskiego nie były przepisy wprowadzone do porządku prawnego w dniu 15 lipca 2022 r., a zatem przepisy art. 29 § 4-25 u.SN, art. 23a § 3-15 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych, art. 42a § 3-14 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 5 § 1c oraz art. 5a ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. W oparciu o wskazane przepisy wprowadzono do każdego z sądów w każdej instancji (Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne, sądy wojskowe, sądy administracyjne) procedury tzw. testu niezawisłości i bezstronności. Rzecz jednak w tym, że wprowadzona instytucja testu niezawisłości i bezstronności sędziego (np. art. 29 § 5 i nast. u.SN) dla skuteczności formalnej złożonego wniosku (tak aby nie został od odrzucony już na wstępnym etapie badania) nie pozwala na oparcie go tylko o okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego. Wskazano bowiem wyraźnie w ustawie o Sądzie Najwyższym, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności (art. 29 § 4 u.SN). Tożsame rozwiązania znalazły się w innych ustawach (art. 23a § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych, art. art. 42a § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 5 § 1c ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych). W każdej z tych ustaw nałożono dodatkowy warunek, aby wniosek o zbadanie niezawisłości i bezstronności sędziego został merytorycznie rozpatrzony. Konieczne jest oparcie wniosku także o okoliczności dotyczące postępowania sędziego po powołaniu (np. art. 29 § 5 u.SN). Takie rozwiązanie prowadzi do niemożności rozpoznania wniosku, gdy oparty on jest wyłącznie na okolicznościach związanych z powołaniem danej osoby na stanowisko sędziego (por. wykazane sygnatury takich decyzji w uzasadnieniu postanowienia SN z dnia 4 kwietnia 2023 r., I ZB 52/22). W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2022 r. w sprawie II KB 10/22 wskazano, że tak ukształtowana procedura zmierzała do uniemożliwienia stosowania normy

art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), tak jak ją interpretował ETPC w orzeczeniach w sprawach przeciwko Polsce (Reczkowicz, Dolińska-Ficek i Ozimek oraz Advance Pharma sp. z o.o.), opierając się przy tym na wyroku Wielkiej Izby Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga 26374; wyrok Wielkiej Izby Trybunału Praw Człowieka z 1 grudnia 2020 r.). Po przeprowadzeniu wywodu w tym zakresie Sąd Najwyższy podkreślił, że nie wymagano w orzeczeniach ETPC - w odniesieniu do naruszenia prawa krajowego w procesie powoływania sędziów - aby kwestie badania standardu z art. 6 ust. 1 EKPC w odniesieniu do "sądu ustanowionego ustawą" przenosić na elementy i okoliczności zaistniałe już po powołaniu sędziego w takiej - naruszającej prawo krajowe – procedurze (tożsame stanowiska zostały przedstawione w postanowieniach Sądu Najwyższego: z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CB 6/23; z dnia 19 października 2023 r., I ZB 52/23). Trafnie w uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że w obszarze badania czy sąd jest ustanowiony ustawą, a więc z uwzględnieniem spełnienia wymogu niezawisłości oraz bezstronności, wyznaczono w orzecznictwie ETPC konwencyjny standard, którego nie można w drodze ustawowej (z uwagi na art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) zawęzić (obniżyć) poprzez wprowadzanie dodatkowych warunków i przesłanek.

Mając na uwadze powyższe, konieczne jest usunięcie z porządku prawnego tych przepisów prawa, które obniżają standard kontroli niezawisłości i bezstronności sędziego, prowadząc przy tym do naruszenia standardu z art. 6 ust. 1 konwencji.

Reasumując, planowane zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym obejmują wyeliminowanie specjalnych deliktów wprowadzonych ustawą kagańcową, które umożliwiły – między innymi poprzez wprowadzenie zakazu badania przez sądy prawidłowości umocowania sędziego oraz umocowania sądów i trybunałów - karanie sędziów za treść orzeczeń sądowych zmierzających do kwestionowania statusu innych sędziów w wykonaniu orzeczeń TSUE i ETPCz. Zmiany obejmą również wyeliminowaniu testu niezależności i bezstronności wprowadzonego ustawą z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022, poz. 1259), który w praktyce okazał się być przyczyną przewlekłości, czy wręcz paraliżu postępowań sądowych, przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązywania wprowadzonych tą samą ustawą okoliczności wyłączających bezprawność działań sędziów polegających na błędzie w wykładni czy stosowaniu prawa, wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, względnie przeprowadzeniu testu niezależności i bezstronności innego sędziego (art. 72 § 6 ustawy o Sądzie Najwyższym).

X.5. Skarga Nadzwyczajna

Skarga nadzwyczajna jako nowy środek zaskarżenia, nieznany dotąd w takiej formie zarówno polskiej procedurze cywilnej jak i polskiej procedurze karnej, wprowadzony został do porządku prawnego, ustawą o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r. Zamierzeniem ustawodawcy było wypełnienie luki wynikającej z wąskiego zakresu skargi konstytucyjnej, w modelu przyjętym w art. 79 Konstytucji RP¹⁰. Zarówno skarga konstytucyjna, jak i skarga nadzwyczajna mają spełniać ten sam cel,

¹⁰ por. A. Syryt *Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP* Prawo i Więź nr 4(38) 2021 s. 37

ochronę praw człowiek określonych i zagwarantowanych w Konstytucji RP. Wobec przyjętego na gruncie Konstytucji RP tzw. wąskiego modelu skargi konstytucyjnej¹¹, praktyka funkcjonowania tego środka ochrony wskazuje, iż ten instrument prawny nie jest wystarczający dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony praw człowieka oraz wolności i praw obywatelskich. Stąd też poszukiwanie instytucji, która mogłaby uzupełnić zakres ochrony pozostający, poza faktycznymi możliwościami wykorzystania skargi konstytucyjnej, doprowadziło do zmiany ustawy Sądzie Najwyższym w 2017 i wprowadzenia do polskiego porządku prawnego skargi nadzwyczajnej.

Środek ten od samego początku spotkał się jednak z krytyką nauki prawa i Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zarzucano mu zbyt szerokie i nazbyt ogólnie określone przesłanki jego stosowania, zezwalające na wzruszanie prawomocnych orzeczeń. W praktyce orzeczniczej skarga nadzwyczajna ingeruje bowiem w zasadę stabilności orzeczeń. W wyroku z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, zaś podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości.

W polskim systemie prawa funkcjonują zarówno zwyczajne, jak i nadzwyczajne środki zaskarżenia realizujące takie cele, jak w szczególności skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym lub kasacja w postępowaniu karnym, a także - odpowiednio do rodzaju postępowania sądowego - skarga lub wniosek o wznowienie postępowania, a w samej ustawie o Sądzie Najwyższym zawarta jest dodatkowo regulacja dotycząca wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego, którego unormowanie ma w polskim prawie tradycyjny charakter. Strony mogą również, na zasadach określonych w art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), dochodzić naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia, które jest niezgodne z prawem.

Jako nadzwyczajny środek zaskarżenia skarga nadzwyczajna jest więc kolejnym wyjątkiem od koncepcji prawomocności orzeczeń, w jej negatywnym i pozytywnym ujęciu. Wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej do systemu prawnego, nie towarzyszyła niestety wystarczająco głęboka refleksja nad tym, w jaki sposób instytucja ta powinna być systemowo powiązana z pozostałymi środkami prawnymi, służącymi kwestionowaniu prawomocnych orzeczeń, znanymi procedurze cywilnej i karnej, z którymi skarga nadzwyczajna wchodzi obecnie w rozmaite niejasne interakcje.

Zarzuty formułowane w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej zostały podzielone w znaczącym zakresie przez ETPCz. W pilotażowym wyroku ETPCz Wałęsa p. Polsce stwierdzono zasadnicze wady procedury skargi nadzwyczajnej (pkt 228-239 i pkt 323 lit. c). ETPCz uznał w szczególności, że przesłanka wiążąca skuteczność skargi z dążeniem do ochrony „sprawiedliwości społecznej” otwiera drogę do arbitralności i powoduje ryzyko nadużyć (*misuse of the legal remedy and abuse of process*). Rozwiązanie pozwalające Sądowi Najwyższemu w postępowaniu skargowym na weryfikację ustaleń faktycznych podważa natomiast stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych i zaufanie jednostek do prawomocnego orzeczenia, stanowiąc „ukrytą apelację” (*ordinary appeal in disguise*).

Analiza zaleceń zawartych ww. wyroku pilotażowym co do skargi nadzwyczajnej i systemowa krytyka tego środka zaskarżenia, prowadzą do wniosku, że środek ten wymaga istotnego przededefiniowania i faktycznie stworzenia na nowo instrumentu prawnego, który z jednej strony pozwoli

¹¹ por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2020 r., sygn. SK 52/19, OTK ZU A/2020, poz. 66; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 68; A. Syryt *Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP* Prawo i Więź nr 4(38) 2021 s. 37

na uzupełnienie ochrony, której nie daje wąsko określona skarga konstytucyjna, a z drugiej strony pozbawiony będzie tych ułomności, na które zwraca się uwagę od czasu ustanowienia w polskim porządku prawnym tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Zadanie takiej postawiono przed powołaną Komisją Kodyfikacyjną Ustroju Sądów i Prokuratury, która z uwagi na konieczność wypracowania w pierwszej kolejności rozwiązań związanych z przywróceniem ładu konstytucyjnego w polskim sądownictwie (co czyni się przedmiotowym projektem), nie mogła jak dotąd zająć się kwestią stworzenia środka, który będzie wypełnił słuszne co do zasady cele, jakim sprostać ma skarga nadzwyczajna, ale jednocześnie pozbawiony będzie jej wad prawnych. Komisja Kodyfikacyjną Ustroju Sądów i Prokuratury winna opracować wskazane rozwiązania przy współpracy z Komisjami Kodyfikacyjnymi: Prawa Cywilnego, Prawa Karnego oraz Prawa Rodzinnego, tak aby ustrzec się błędów przed zbyt pospiesznym przygotowaniem i opracowaniem skargi nadzwyczajnej, które popełniono przed 2017 rokiem.

Mając na uwadze, że wypracowanie pozbawionej dotychczasowych mankamentów, skargi nadzwyczajnej jeszcze potrwa, projektodawca stanął przed dylematem, czy w takich warunkach wyeliminować ten środek ochronnych praw człowieka zupełnie, czy też utrzymać go do czasu opracowania skargi nadzwyczajnej w nowej (poprawionej) formule. Projektodawca wążąc z jednej strony cele jakie realizuje, nawet ta wadliwie skonstruowana prawnie skarga nadzwyczajna, pozwalając obywatelom na uchylenie skutków prawomocnych orzeczeń, które w oczywisty sposób godzą w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności, a z drugiej strony istotne uwagi i zastrzeżenia, jakie w nauce prawa budzi ten nadzwyczajny środek zaskarżenia, zdecydował się na prymat utrzymania prawa każdego obywatela do zakwestionowania także prawomocnego orzeczenia, które narusza jego podstawowe prawa lub wolności. Pomimo bowiem istnienia w polskim porządku prawnym wskazanych wyżej nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postaci kasacji czy skargi kasacyjnej, zdarza się nadal, że są one niewystarczające. W takich przypadkach jedną możliwość, aby wyeliminować z obrotu prawnego prawomocne orzeczenie naruszające prawa człowieka albo prawa i wolności obywatelskie, daje właśnie skarga nadzwyczajna, pomimo że jest środkiem niedoskonałym i wadliwie skonstruowanym.

Projektodawca zdecydował się w takich warunkach na utrzymanie skargi nadzwyczajnej, uznając, że pomimo swoich niedoskonałości daje jednak obywatelom realną ochronę w sytuacji, gdy z innych środków zaskarżenia nie może on skorzystać.

Istotne znaczenia ma przy tym jednocześnie likwidacja w strukturach Sądu Najwyższego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która nie jest uznawana przez ETPC (por. wyrok pilotażowy w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce), za bezstronny i niezależny sąd, ustanowiony na mocy prawa. Wszyscy orzekający w tej Izbie sędziowie, zgodnie z ustaleniami przedmiotowego projektu, jako sędziowie powołani na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, przy udziale niekonstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa, ex lege przestaną wykonywać czynności w Sądzie Najwyższym. Trwające postępowania zainicjowane skargami nadzwyczajnymi, jako również nowo napływające do Sądu Najwyższego skargi, rozpoznawane będą przez właściwe dla ich przedmiotu Izby (Cywilną, Karną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych). W takich okolicznościach, gdy skargi nadzwyczajne będą już rozpoznawane przez Sąd Najwyższy ustanowiony zgodnie z prawem, w ocenie projektodawcy uda się wyeliminować znaczną część zastrzeżeń, jakie do tej pory formułowano co do procedury rozpoznawania tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Nie będzie co najistotniejsze obaw co do wydawania motywowanych politycznie rozstrzygnięć, przez Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, powołanej w sprzeczności z Konstytucją RP.

Jeśli chodzi o zakres podmioty legitymowane do wnoszenia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, projektodawca ma na uwadze wątpliwości formułowane, także w powoływanym już wielokrotnie orzeczeniu pilotażowym w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (pkt 230-231), iż w

funkcjonującym cały czas w Polsce modelu prokuratury, w którym Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości, czyli przedstawiciel władzy wykonawczej, nie powinien mieć on tak szerokiego jak dotychczas prawa do kwestionowania praktycznie każdego prawomocnego orzeczenia. Należy jednak zauważyć, iż jest już opracowany i procedowany projekt ustawy, która ma doprowadzić do rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W efekcie stanowisko Prokuratora Generalnego ma nie być powierzone przedstawicielowi władzy wykonawczej, przez co nie będzie obaw co do potencjalnej możliwości wykorzystywania politycznego tej funkcji.

W przekonaniu projektodawcy, przy uwzględnieniu opisanych zmian dotyczących procedowania w postępowaniach wywołanych wniesieniem skargi nadzwyczajnej, gdy skarga rozpoznawana będzie przez bezstronny i niezależny Sąd Najwyższy, ustanowiony zgodnie z Konstytucją RP, środek ten winien zostać pozostawiony w obrocie prawnym, w jego dotychczasowym zakresie i kształcie, do czasu wypracowania środka zaskarżenia, który korespondować będzie odpowiednio z pozostałymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia i nie będzie postrzegany, jako polityczny w założeniu instrument wzruszania prawomocnych orzeczeń. Rozpoznawanie tego środka zaskarżenia przez Sąd Najwyższy w składzie pozbawionym wpływów politycznych gwarantuje, że nie będzie on nadużywany i wykorzystywany będzie roztropnie oraz powściągliwie.

XI. Planowane zmiany w ustawie o Ustroju sądów powszechnych.

Przeprowadzenie ponownych konkursów dla sędziów podlegających ewaluacji wymaga zmiany przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z przyjętymi wcześniej rozwiązaniami ocena kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie należała do organów samorządu sędziowskiego tj. Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Sądów Apelacyjnych i Sądów Okręgowych. Poprzedni minister sprawiedliwości ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym oraz niektórych ustaw (tzw. ustawa kagańcowa) przekazał te kompetencje Kolegiom Sądów, zmieniając jednocześnie zasady wyboru członków tych organów. Wprowadzono przepis, że członkami kolegiów sądów okręgowych są prezesi sądów rejonowych z obszaru właściwości danego sądu okręgowego. Z kolei członkami kolegiów sądów apelacyjnych są prezesi sądów okręgowych z obszaru właściwości danego sądu apelacyjnego. Co więcej wszystkich prezesów sądów na podstawie zmienionych przepisów powoływał arbitralnie minister sprawiedliwości. W ten sposób poprzedni minister sprawiedliwości miał decydujący wpływ na skład kolegiów sądów okręgowych i apelacyjnych, które z kolei oceniały sędziów kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Wcześniej członkowie kolegiów byli wybierani przez Zgromadzenia Ogólne Sędziów.

Prace nad zmianami w ustawie o ustroju sądów powszechnych i wojskowych nadal trwają i został przygotowany projekt rządowy, który będzie jeszcze podlegał modyfikacjom. Część rozwiązań jest zbliżona do rozwiązań zaprojektowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądów i Prokuratury we współpracy z którą Ministerstwo Sprawiedliwości wkrótce stworzy ostateczną wersję projektu, której celem będzie powrót do rozwiązań przewidujących udział samorządu sędziowskiego w procedurze oceny kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie.

Proces powtórzenia konkursów na wolne stanowiska sędziowskie jest operacją bez precedensu. Na skutek cofnięcia sędziów na poprzednie stanowiska (1200) oraz pozbawienie

statusu sędziów (430) z mocy ustawy zostanie wszczętych ponad 1600 postępowań konkursowych na wolne stanowiska sędziowskie.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości konieczne jest wprowadzenia rozwiązań pozwalających na sprawne, a zarazem bezstronne i wnikliwe sporządzenie ocen kwalifikacji kandydatów. W tym celu został zaprojektowany nowy organ samorządu sędziowskiego, którego główną i podstawową kompetencją jest ocena kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie.

Ponieważ znaczna część sędziów, których dotyczy proces ponownej oceny to sędziowie sądów apelacyjnych i sądów okręgowych, to organy samorządu sędziowskiego w postaci zgromadzeń ogólnych sędziów automatycznie zostaną osłabione, a ich liczebność pomniejszona. Jest to wyjątkowo niekorzystna sytuacja, mając na uwadze konieczność przeprowadzenia oceny tak dużej liczby kandydatów. W konkurach wezmą udział zarówno sędziowie podlegający ewaluacji, jak i sędziowie którzy przez ostatnie 8 lat powstrzymywali się od udziału w procedurach awansowych z uwagi na nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa.

Aby ich ocena mogła zostać dokonana w odpowiedni sposób zaprojektowano nowy organ samorządu sędziowskiego w postaci Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji (ZPSA). W skład tego organu wejdą sędziowie wybrani przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów działających w obszarze apelacji w liczbie odpowiadającej 1/10 sędziów mających miejsce urzędowania w danym sadzie. W ten sposób w ZPSA będą zasiadać jednocześnie sędziowie sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Taki sposób ukształtowania tego organu zapewni możliwość przeprowadzenia transparentnej procedury oceny kandydatów przez możliwie szerokie grono przedstawicieli samorządu sędziowskiego wszystkich pionów polskiego sądownictwa. Łącznie w całym kraju zostanie powołanych 11 takich organów samorządu sędziowskiego, przy każdym sadzie apelacyjnym. Liczebność poszczególnych zgromadzeń będzie się wahała od 40 członków do około 120. Przykładowo najmniejszy sąd apelacyjny w Polsce liczy aktualnie 19 sędziów, z czego ponad 50% z nich zostanie przesuniętych na swoje poprzednie stanowiska sędziowie i automatycznie przestaną być członkami Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Apelacji. Oznaczałoby to, że procedurę oceny przeprowadzi zgromadzenie składające się z 9 członków. Projektowany organ samorządu w tej apelacji będzie liczył 37 członków składających się z przedstawicieli sądów: rejonowych, okręgowych i apelacyjnego.

Podstawowym zadaniem ZPSA jest opiniowanie kandydatur sędziów na zwolnione stanowiska sędziowskie w sądach działających na obszarze apelacji. Będą to konkursy na stanowiska w sądach: rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Przewodniczącym ZPSA jest prezes sądu apelacyjnego.

Jest to rozwiązanie zapewniające udział reprezentantów samorządu sędziowskiego wszystkich szczebli sądownictwa powszechnego w procedurze oceny kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Mając na uwadze ilość konkursów, które zostaną uruchomione na mocy przepisów niniejszej ustawy, a także ich znaczenie dla procesu ewaluacji sędziów przyjęcie powyższego rozwiązania jest kluczowe dla przeprowadzenia transparentnych konkurów na wolne stanowiska sędziowskie.

Dodatkowo projekt rządowy nowelizacji ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych zakłada odbudowę samorządu sędziowskiego na każdym szczeblu poprzez wprowadzenie kolegiów jako organów doradczych prezesa sądu we wszystkich szczeblach sądownictwa powszechnego: w sądach rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Kluczowe jest odejście od przyjętego rozwiązania (ustawą z 20 grudnia 2019 r.) że członkami kolegium są prezesi sądów na rzecz członków wybranych właśnie przez zgromadzenia ogólne sędziów. Jest to kolejny element wzmocnienia pozycji samorządu sędziowskiego.

Kolejną istotną zmianą projektu rządowego jest wprowadzenia nowego trybu wybierania prezesów sądów. Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. wprowadziła arbitralne uprawnienie dla ministra sprawiedliwości do powoływania prezesów sądów. To rozwiązanie było wykorzystywane przez poprzedniego ministra sprawiedliwości do obsady stanowisk prezesów sądów przez sędziów nieposiadających kompetencji menadżerskich i szacunku środowiska, ale współpracujących z władzą wykonawczą poprzez przykładowo podpisywanie list poparcia kandydatom do nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Projekt rządowy zakłada, że kandydatów na prezesa sądu w liczbie od 2 do 5 wskażą zgromadzenia ogólne sędziów w tajnym głosowaniu. Wówczas minister sprawiedliwości powoływałby prezesa sądu spośród kandydatów przedstawionych mu przez zgromadzenia ogólne sędziów. Z kolei wiceprezes sądu byłby powoływany na wniosek prezesa sądu, ale po zasięgnięciu opinii kolegium sądu. W przeciwieństwie do obecnie obowiązujących regulacji to rozwiązanie przyznaje kluczową rolę zgromadzeniom ogólnym sędziów we wskazywaniu kandydatów na prezesów sądu. Co więcej również powołanie wiceprezesa sądu będzie wymagało zaangażowania kolegium sądu, które z kolei będzie organem wybieranym przez zgromadzenia ogólne sędziów, więc jest to kolejny element wzmocnienia pozycji samorządu sędziowskiego w tak istotnym procesie jak wybór władz sądu.

Planowane zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych obejmują również wyeliminowanie specjalnych deliktów wprowadzonych ustawą kagańcową, które umożliwiły – m.in. poprzez wprowadzenie zakazu badania przez sądy prawidłowości umocowania sędziego oraz umocowania sądów i trybunałów - karanie sędziów za treść orzeczeń sądowych zmierzających do kwestionowania statusu innych sędziów w wykonaniu orzeczeń TSUE i ETPCz. Zmiany obejmą również wyeliminowaniu testu niezależności i bezstronności wprowadzonego ustawą z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2022, poz. 1259), który w praktyce okazał się być przyczyną przewlekłości, czy wręcz paraliżu postępowań sądowych, przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązywania wprowadzonych tą samą ustawą okoliczności wyłączających bezprawność działań sędziów polegających na błędzie w wykładni czy stosowaniu prawa, wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, względnie przeprowadzeniu testu niezależności i bezstronności innego sędziego (art. 107 par. 3 ustawy o Ustroju sądów powszechnych).

XII. Wejście w życie i wykonanie ustawy

Projektowany mechanizm przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał obecnej Rady zakłada powierzenie tego zadania Krajowej Radzie Sądownictwa ukształtowanej zgodnie ze

standardem konstytucyjnym i pod kontrolą Sądu Najwyższego. Oznacza to, że do osiągnięcia celów pierwszego etapu nie jest konieczne ukonstytuowanie się prawidłowo ukształtowanej Rady. Pozwala to na jednoczesne wejście w życie projektowanej ustawy oraz ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („ustawa z dnia 12 lipca 2024 r.”). Umożliwia to osiągnięcie podstawowych celów projektu w zakresie przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa już z dniem wejścia w życie ustawy, tj. 1 października 2025 r.

Jeszcze przed ukonstytuowaniem się nowej, prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa będzie ponadto możliwe ogłoszenie przez Ministra Sprawiedliwości konkursów na zwolnione stanowiska sędziowskie oraz rozpoczęcie pierwszego etapu tego postępowania, które polega na zgłaszaniu się kandydatów i ich ocenie w poszczególnych sądach. Etap ten trwa średnio około 9 miesięcy, co oznacza, że jego zakończenie będzie przypadało na moment, w którym powinna już ukonstytuować się nowa Rada.

Czas na to potrzebny wynika z przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r., która – jak można zakładać – nie wejdzie w życie wcześniej niż we wrześniu 2025 r. Mając na uwadze określone w tej ustawie terminy, zarządzenia pierwszych wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności fakt, że wybory te powinny zostać zarządzone na dzień przypadający nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały o zarządzeniu wyborów (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r.), projektodawca przyjmuje, iż ogłoszenie wyników wyborów nie nastąpi wcześniej niż w grudniu 2025 r. Dopiero z tą chwilą może ustać działalność w obecnej Radzie osób wybranych przez Sejm do Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie art. 9a ust. 1 uchwalonego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Do tego czasu nadal będzie działać obecna, wadliwie ukształtowana Rada, która nie stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym nie jest zdolna realizować zadania określone w projekcie. Projekt zakłada, że podjęcie przez prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa czynności zmierzających do przeprowadzenia powtarzanych na podstawie ustawy postępowań konkursowych – uwzględniając czas niezbędny do ukonstytuowania się tego organu – nie będzie mogło nastąpić wcześniej niż 31 stycznia 2026 r.

W ocenie projektodawcy pierwszeństwo należy przyznać przywróceniu stanu praworządności w Sądzie Najwyższym, aby mógł on sprawnie i w pełnej obsadzie kadrowej realizować swoje ustrojowe i ustawowe zadania, w tym kontrolować uchwały Rady zapadające w konkursach powtarzanych na podstawie ustawy. Przyjmując zatem, że o wolnych stanowiskach w tym sądzie Minister Sprawiedliwości ogłosi bezpośrednio po wejściu w życie ustawy, spodziewać się można, że w lutym 2026 r. prawidłowo ukształtowana Rada będzie mogła rozpocząć podejmowanie uchwał w przedmiocie tych stanowisk. Pierwsze powołania do Sądu Najwyższego, uwzględniając możliwość wnoszenia odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, będą mogły następować już w czerwcu 2026 r.

Z kolei w odniesieniu do stanowisk zwolnionych w innych sądach należy zakładać, że ogłoszenie konkursów będzie następowało stopniowo od października 2025 r. Czas trwania tych postępowań jest zdeterminowany przez trzy czynniki:

a) czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym, w tym związane z oceną kandydatów, bezpośrednio w sądach powszechnych, administracyjnych wojskowych, co biorąc

pod uwagę dotychczasowe doświadczenia należy szacować średnio na okres co najmniej 9 miesięcy;

b) czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym przed Krajową Radą Sądownictwa zakończone podjęciem uchwał o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie;

c) możliwość wniesienia odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego, co odsuwa w czasie zakończenie postępowań konkursowych i wręczenie pierwszych nominacji sędziowskich.

W związku z powyższym zakończenie większości powtarzanych konkursów przed Krajową Radą Sądownictwa należy szacować na trzeci kwartał 2027 r. W tym czasie nastąpi również zakończenie proponowanej w projekcie ustawowej delegacji sędziów.

Podkreślić należy, że powyższy harmonogram zakłada dotrzymanie przez Krajową Radę Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy określonych w ustawie terminów oraz sprawne prowadzenie postępowań konkursowych na etapie ogłaszania przez Ministra Sprawiedliwości o wolnych stanowiskach, zgłaszania i oceny kandydatów w poszczególnych sądach, wyłaniania kandydatów przez Krajową Radę Sądownictwa, rozpoznawania odwołań przez Sąd Najwyższy oraz dokonywania nominacji przez Prezydenta RP. Opóźnienia na każdym z tych etapów spowodują przesunięcie w czasie osiągnięcia skutków ustawy względem przyjętego harmonogramu.