



Sprawozdanie z działalności
Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury
w okresie od kwietnia 2024 r. do marca 2026 r.
przyjęte uchwałą z 6 lipca 2026 r.

I. Informacje ogólne

Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury¹ działa na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. poz. 350). Zgodnie z § 7 ust. 1 tego rozporządzenia do zadań komisji należy przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w przepisach prawa dotyczących ustroju sądownictwa i prokuratury oraz opracowywanie projektów aktów normatywnych o podstawowym znaczeniu dla ustroju sądownictwa i prokuratury.

Komisja ukonstytuowała się w dniu 12 kwietnia 2024 r. w składzie: przewodniczący sędzia dr hab. prof. UŚ Krystian Markiewicz, zastępczyni przewodniczącego dr hab. prof. UW r Karolina Kremens LL.M, członkowie: sędzia SN Bohdan Bieniek, sędzia dr Maciej Czajka, sędzia dr hab. prof. UŚ Katarzyna Gajda-Roszczyńska, prokurator dr Michał Gabriel-Węglowski, sędzia SN dr Jarosław Matras, prokurator dr Michał Mistygacz, prokurator Jarosław Onyszczyk, prokurator dr Małgorzata Szeroczyńska, adwokat dr hab. prof. INP PAN Maciej Taborowski, sędzia TK w stanie spoczynku prof. dr hab. Piotr Tuleja, sędzia dr hab. prof. UAM Marcin Walasik, radca prawny dr hab. Bartosz Wołodkiewicz, sędzia NSA Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, radca prawny dr Tomasz Zalasinski. Stanowisko sekretarza komisji objęła sędzia dr Urszula

¹ Dalej jako Komisja.

Żółtak, a następnie od dnia 19 grudnia 2024 r. funkcję tę pełnił prokurator dr Paweł Burzyński.

W okresie objętym sprawozdaniem Komisja obradowała na łącznie 32 posiedzeniach plenarnych, w tym na 4 posiedzeniach dwudniowych, a także w ramach około 100 spotkań niżej wymienionych zespołów problemowych. W toku prac plenarnych Komisja przygotowała i przyjęła dwa samodzielne projekty 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, które zostały zaprezentowane w dniu 3 lutego 2025 r.² oraz projekt ustawy o Sądzie Najwyższym³.

W okresie objętym sprawozdaniem zostały powołane cztery zespoły problemowe w celu opracowania określonych zadań projektowych. Są to:

- 1) zespół do spraw Prokuratury pod przewodnictwem zastępczyni przewodniczącego Komisji Karoliny Kremens, powołany w dniu 29 października 2024 r. w celu opracowania projektu ustawy prawo o Prokuraturze (w okresie objętym sprawozdaniem zespół przekazał projekt do prac plenarnych Komisji, w toku których przeprowadzono jego pierwsze czytanie⁴),
- 2) zespół do spraw opracowania reformy Sądu Najwyższego pod przewodnictwem członka Komisji Jarosława Matrasa, powołany w dniu 31 marca 2025 r. w celu przygotowania projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (w okresie objętym sprawozdaniem zespół opracował projekt, który został przyjęty przez Komisję),
- 3) zespół do spraw pozycji ustrojowej sędziów pod przewodnictwem członka Komisji Marcina Walasika, powołany w dniu 20 sierpnia 2025 r. w celu opracowania projektu ustawy wprowadzającej jednolite stanowisko sędziego (w okresie objętym sprawozdaniem zespół pracował nad założeniami projektu

² Zob. punkt II sprawozdania.

³ Zob. punkt IV sprawozdania.

⁴ Zob. punkt III sprawozdania.

oraz opracował opinie Komisji z dnia 27 października 2025 r., z 13 listopada 2025 r., z 5 grudnia 2025 r. i z 15 grudnia 2025 r.⁵⁾,

- 4) zespół do spraw zreformowania zasad dostępu do urzędu sędziego pod przewodnictwem członkini Komisji Katarzyny Gajdy-Roszczyńskiej, powołany w dniu 4 lutego 2026 r. w celu opracowania projektu przepisów regulujących przygotowanie do pełnienia urzędu sędziego oraz kryteria, zasady oraz tryb objęcia tego urzędu.

Ponadto w okresie objętym sprawozdaniem Komisja opracowała w sumie osiem opinii i brała udział w przygotowaniu jednego dokumentu programowego w związku z pracami legislacyjnymi prowadzonymi w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶. Dodatkowo Komisja patronowała i współorganizowała konferencje naukowe, a jej członkowie regularnie uczestniczyli w debatach naukowych poświęconych zagadnieniom związanym z ustrojem sądownictwa i prokuratury⁷.

II. Prace nad projektem ustawy o przywróceniu prawa do sądu

W okresie objętym sprawozdaniem podstawowym zadaniem Komisji było przygotowanie założeń oraz opracowanie projektu ustawy regulującej skutki uchwał Krajowej Rady Sądownictwa⁸ podjętych w składzie wyłonionym w sposób podważający niezależność tego organu oraz naruszającym jego konstytucyjną tożsamość. Podjęte w tym zakresie działania miały na celu przywrócenie obywatelom prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa i wykonanie wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21)⁹. Prace przygotowawcze były prowadzone w pełnym składzie Komisji

⁵ Zob. punkt V sprawozdania.

⁶ Zob. punkt V sprawozdania.

⁷ Zob. punkt VI sprawozdania.

⁸ Dalej jako KRS.

⁹ Dalej jako wyrok pilotażowy ETPCz w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce.

i obejmowały zagadnienia związane z określeniem skutków uchwał KRS działającej w nieprawidłowo wyłonionym składzie, uregulowaniem statusu osób powołanych na urząd sędziego na wniosek KRS działającej w takim składzie, unormowaniem skutków orzeczeń wydanych z udziałem takich osób, organizacją i przebiegiem postępowań dotyczących powołania na zwolnione stanowiska sędziowskie, zniesieniem w Sądzie Najwyższym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej oraz uchyleniem przepisów o skardze nadzwyczajnej.

W trakcie prac przygotowawczych przedstawiciele Komisji uczestniczyli w konsultacjach ogólnych kierunków uregulowania statusu osób nieprawidłowo powołanych na urząd sędziego, które były regularnie organizowane przez Ministra Sprawiedliwości z ekspertami z zakresu ustroju sądownictwa, prawa konstytucyjnego i unijnego. Prace nad przygotowaniem projektu przepisów o skutkach orzeczeń wydanych z udziałem takich osób oraz uchyleniem przepisów o skardze nadzwyczajnej były prowadzone we współpracy z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego i Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Ogłoszenie ostatecznej wersji projektu ustawy było planowane na koniec października 2024 r.

W dniu 14 października 2024 r. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo¹⁰ ogłosiła wspólnie z Dyрекcją Generalną ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy¹¹ opinię dotyczącą europejskich standardów normujących status sędziów¹². Opinia zawierała odpowiedzi na pytania Ministra Sprawiedliwości sformułowane w piśmie z 10 lipca 2024 r. W opinii wskazano m. in., że nie można stwierdzić w drodze ustawy, jakoby wszystkie powołania dokonane przez KRS w określonym czasie były nieważne, a osoby powołane powinny mieć prawo do występowania o kontrolę sądową w przypadku

¹⁰ Dalej jako Komisja Wenecka.

¹¹ Dalej jako DGPCiP.

¹² Tekst opinii jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-029-e> [dostęp: 24.06.2026 r.].

unieważnienia ich nominacji lub awansu, jeżeli decyzje o unieważnieniu nie zostały podjęte przez organ sądowy.

W związku z tym stanowiskiem Komisja podjęła prace nad dostosowaniem przygotowanego projektu ustawy do rekomendacji zawartych w opinii. W toku tych prac ostatecznie uznano, że pełne uwzględnienie rekomendacji uniemożliwi realizację założeń projektu, które zostały opracowane na podstawie wskazań wynikających z orzecznictwa krajowego, konwencyjnego i unijnego. Zgodnie z tymi założeniami:

- 1) ze względu na olbrzymią skalę występującego problemu systemowego konieczne jest zastosowanie odpowiednich „środków ogólnych”, które przede wszystkim powinny obejmować „środki ustawodawcze i inne”;
- 2) przyjęte środki powinny odnosić się nie tylko do nieprawidłowo powołanych sędziów Sądu Najwyższego, lecz także sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, których powołania zostały dotknięte tą samą wadą systemową, aczkolwiek możliwe w tym zakresie jest zróżnicowanie oceny powołań sędziów SN, ponieważ stwierdzone wady najbardziej niekorzystnie wpływają na ich nominacje;
- 3) wady powołań mają charakter systemowy i odnoszą się do naruszenia standardu sądu ustanowionego przez prawo, który stanowi odrębną i w pełni autonomiczną gwarancję; dla usunięcia tego naruszenia nie powinno mieć znaczenia, czy wadliwie powołani sędziowie są zdolni do niezależnego i bezstronnego prowadzenia postępowań sądowych, ponieważ w ten sposób sprawa może być rozpoznana wyłącznie przez sąd utworzony przez sędziego, który został powołany zgodnie z prawem;
- 4) przyjęte środki mogą wprowadzać wyjątki od bezwzględnego stosowania zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów w sytuacji, gdy będzie to usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego;

- 5) należy stworzyć możliwość poddania środków stosowanych w związku z wadliwymi powołaniami sędziów kontroli sprawowanej przez sąd, który będzie ustanowiony na podstawie prawa;
- 6) sam odpowiednio długi upływ czasu od chwili nieprawidłowego powołania sędziego może co do zasady przechylić szalę na korzyść „pewności prawa” i uzasadniać odstąpienie od kwalifikowania stwierdzonych uchybień w kategoriach naruszenia prawa do sądu ustanowionego przez prawo; konieczność równoważenia różnych wartości powoduje bowiem, że wraz z upływem czasu zachowanie pewności prawa nabiera coraz większej wagi w stosunku do prawa strony do sądu, który spełnia standard ustanowienia zgodnie z prawem;
- 7) ze względu na wymóg szybkiego działania konieczne jest pilne zastosowanie środków naprawczych, a na ich wdrożenie wystarczający powinien okazać się okres jednego roku wyznaczony w wyroku pilotażowym ETPCz Wałęsa przeciwko Polsce;
- 8) w ramach stosowanych środków dopuszczalne są rozwiązania mające na celu tymczasowe mianowanie sędziów do chwili zakończenia postępowania naprawczego oraz umożliwiające ponowne otwarcie procesu naboru na wadliwie obsadzone stanowiska sędziowskie, w którym mogą brać udział także kandydaci powołani do pełnienia urzędu w nieprawidłowy sposób;
- 9) wypracowane środki powinny mieć na celu przywrócenie niezależności KRS poprzez przyjęcie przepisów gwarantujących, że sędziom będzie przysługiwało czynne prawo wyboru członków Rady wyłanianych spośród sędziów, a ponadto środki te powinny zapewniać skuteczną kontrolę sądową uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatów do pełnienia urzędu sędziego;
- 10) należy oczekiwać, aby podjęte działania w możliwie najmniejszym stopniu wpływały na funkcjonowanie sądownictwa i nie pogarszały w istotny sposób sprawności i efektywności procesu udzielania ochrony prawnej przez sądy.

W związku z wątpliwościami powstającymi na tle uregulowania statusu osób powołanych na wniosek nieprawidłowo obsadzonej KRS, Komisja podjęła decyzję o przygotowaniu dwóch odrębnych projektów ustaw normujących zasady przywrócenia w tym zakresie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Pierwszy projekt bazował na założeniach pierwotnie przyjętych przez Komisję i przewidywał uregulowanie statusu wadliwie powołanych osób bezpośrednio na mocy ustawy. Drugi projekt zawierał alternatywne rozwiązanie, zgodnie z którym status tych osób miał być określany w drodze uchwał KRS po przywróceniu jej konstytucyjnej tożsamości. Oba projekty zostały zaprezentowane przez Komisję w dniu 3 lutego 2025 r.¹³

W pismach z dnia 31 marca 2025 r. i z dnia 15 kwietnia 2025 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Komisję, że podstawą dalszych prac legislacyjnych nad przywróceniem konstytucyjnego ładu w wymiarze sprawiedliwości będzie opracowany projekt ustawy, który przewiduje uregulowanie z mocy samego prawa uchwał wadliwie powołanej KRS. Komisja kontynuowała współpracę nad przygotowaniem ostatecznej wersji projektu i w dniu 23 kwietnia 2025 r. zajęła stanowisko co do zgodności projektu ze standardami określonymi w opinii Komisji Weneckiej i DGPCiP z 14 października 2024 r., a w dniu 24 sierpnia 2025 r. zgłosiła szczegółowe uwagi do wersji projektu opracowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁴. Dodatkowo w dniu 16 kwietnia 2025 r. Komisja przedstawiła projekt przepisów określających czynności Ministra Sprawiedliwości podejmowane w związku z uregulowaniem z mocy prawa statusu osób nieprawidłowo powołanych na urząd sędziego oraz ustanawiających możliwość odwołania od tych czynności do Sądu Najwyższego¹⁵.

Ostatecznie w dniu 15 października 2025 r. projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa

¹³ Projekty wraz z uzasadnieniami są dostępne na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 24.06.2026 r.].

¹⁴ Oba stanowiska są dostępne na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 24.06.2026 r.].

¹⁵ Projekt z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 24.06.2026 r.].

przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025, opierający się na projekcie opracowanym przez Komisję, został skierowany przez Ministra Sprawiedliwości do rządowego procesu legislacyjnego (numer wykazu UPRO2)¹⁶, a następnie projekt ten po przyjęciu przez Radę Ministrów został w dniu 29 grudnia 2025 r. przedstawiony do rozpatrzenia Sejmowi RP (druk nr 2107).

Opracowany przez Komisję projekt, stanowiący podstawę projektu będącego przedmiotem prac parlamentarnych, zawiera propozycje przepisów regulujących w sposób kompleksowy i systemowy zasady przywrócenia obywatelom prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Główne rozwiązania przyjęte w projekcie służą do realizacji celów w postaci:

- 1) przywrócenia z mocy ustawy stanu zgodnego z prawem w dziedzinie powołań sędziowskich;
- 2) usankcjonowania braku wpływu na prawidłowość powołania sędziego w przypadku naruszeń prawa mających mniejszą wagę;
- 3) zapewnienia środka kontroli sądowej czynności stwierdzającej wystąpienie skutków z mocy ustawy w stosunku do osoby nieprawidłowo powołanej na urząd sędziego;
- 4) ponownego przeprowadzenia konkursów na zwolnione z mocy ustawy stanowiska sędziowskie w zreformowanym trybie zapewniającym transparenty i rzetelny przebieg postępowań prowadzonych w tym przedmiocie i poddanie ich wyników skutecznej kontroli sądowej;
- 5) zapewnienia ciągłości rozpoznania spraw przez sądy za pomocą systemu delegacji z mocy ustawy sędziów nieprawidłowo powołanych na stanowiska w sądzie wyższego rzędu;

¹⁶ Informacje o przebiegu tego procesu są dostępne na stronie internetowej: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403303> [dostęp: 24.06.2026 r.].

- 6) maksymalnego zabezpieczenia praw socjalnych nieprawidłowo powołanych osób, w stosunku do których projekt przewiduje skutek przywrócenia stanu zgodnego z prawem;
- 7) uregulowania zasad i trybu wzruszania orzeczeń wydanych z udziałem osób nieprawidłowo powołanych na stanowisko sędziowskie;
- 8) zniesienia w Sądzie Najwyższym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej będących strukturami, które nie spełniają kryteriów definicyjnych sądu w rozumieniu konstytucyjnym, konwencyjnym i unijnym;
- 9) zniesienia skargi nadzwyczajnej jako środka stwarzającego nadmierne zagrożenie dla stabilności orzeczeń i pewności prawa.

Komisja ściśle współpracowała z Komisją Wenecką w procesie przygotowania opinii dotyczącej projektu ustawy, który to proces został uruchomiony na skutek wniosku Komisji Monitorującej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 6 marca 2025 r. oraz przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości projektu w wersji z 13 maja 2025 r. W ramach tej współpracy w dniu 8 stycznia 2026 r. przewodniczący Komisji Krystian Markiewicz i członkowie Marcin Walasik i Bartosz Wołodkiewicz wzięli udział w spotkaniu z delegacją Komisji Weneckiej, w czasie którego przedstawiono założenia stanowiące podstawę projektu oraz sprecyzowano ich źródła wynikające z orzecznictwa krajowego, konwencyjnego i unijnego. W wyniku tego dialogu w opinii wspólnej Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy z 12 marca 2026 r. dotyczącej projektu ustawy o statusie sędziów mianowanych lub awansowanych w latach 2018–2025 oraz innych powiązanych kwestiach¹⁷, w ślad za założeniami przyjętymi za podstawę projektu, ostatecznie stwierdzono m. in., że:

¹⁷ Tekst opinii jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2026-002-e> [dostęp: 24.06.2026 r.].

- 1) międzynarodowe zobowiązanie do wykonania wyroku pilotażowego ETPCz w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce obejmuje także wymóg „szybkości” ze względu na systemowy i masowy charakter problemu w sądownictwie;
- 2) planowana reforma nie może zagrażać funkcjonowaniu systemu sądownictwa jako takiego, w związku z tym zamiar władz, by zająć się tą sprawą w sposób operacyjny poprzez rozwiązanie ustawodawcze, jest zrozumiały i poparty istotnymi względami;
- 3) uzasadnione są wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy obawy dotyczące długich opóźnień w przywróceniu praworządności w przypadku wyboru kompleksowej indywidualnej oceny poszczególnych powołań;
- 4) podejście przyjęte w projekcie ustawy opiera się na ustaleniach sądów europejskich, zgodnie z którymi w przypadku, gdy w postępowaniu uczestniczą sędziowie mianowani na wniosek nieprawidłowo funkcjonującej Krajowej Rady Sądownictwa, dany sąd nie jest „ustanowiony na mocy ustawy”;
- 5) gwarancje konstytucyjne nie mają pełnego zastosowania do osób sprawujących urząd, które zostały powołane w wyniku procedury charakteryzującej się istotnymi nieprawidłowościami i w przypadkach, w których w określonym czasie powołana jest duża liczba sędziów, bezwzględne stosowanie zasad konstytucyjnych uniemożliwiłoby naprawę systemu sądownictwa, który został zmieniony w sposób podważający rządy prawa, to w takich okolicznościach może zaistnieć potrzeba ograniczenia odpowiednich gwarancji konstytucyjnych, pod warunkiem zachowania określonych zabezpieczeń proceduralnych;
- 6) celem zasady nieusuwalności nie jest przyznawanie osobistych uprawnień lub przywilejów osobom sprawującym urząd, lecz pełnienie funkcji gwarancji instytucjonalnej służącej ochronie podstawowej zasady niezależności sądownictwa oraz prawa stron do rzetelnego procesu sądowego i w tym kontekście nieusuwalność stanowi gwarancję instrumentalną i w tym sensie podrzędną, która może podlegać ograniczeniom w przypadku istnienia pilnej

i nadrzędnej potrzeby przywrócenia niezależności sądownictwa oraz zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości;

- 7) dopuszczalne jest, aby takie pogrupowanie podobnych spraw pod kątem indywidualnej oceny zostało z góry określone w ustawie;
- 8) w ponownie prowadzonych postępowaniach konkursowych nie można pominąć faktu istnienia wykwalifikowanych kandydatów, którzy świadomie odmówili udziału w wadliwie przeprowadzonych konkursach, rezygnując tym samym z awansu, aby pozostać wiernymi swoim zasadom zawodowym i zasadom praworządności, w związku z czym osoby te mają uzasadnione oczekiwania, że wszelkie środki naprawcze uwzględnią ich postawę zgodną z zasadami.

III. Prace nad projektem ustawy – Prawo o ustroju Prokuratury

Zespół problemowy do spraw Prokuratury został powołany w dniu 29 października 2024 r. Poza przewodniczącą skład zespołu tworzą członkowie Komisji Bogdan Bieniek, Maciej Czajka, Michał Gabriel-Węglowski, Jarosław Matras, Michał Mistygacz, Jarosław Onyszczyk, Małgorzata Szeroczyńska i Piotr Tuleja, a dodatkowo także prokurator Janusz Śliwa, prokurator dr Robert Kmiecik, sędzia SN dr hab. prof. KUL Małgorzata Wąsek-Wiaderek, członkini Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, sędzia SN prof. dr hab. Paweł Wiliński, zastępca przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Po powołaniu zespół na w sumie ponad sześćdziesięciu posiedzeniach pracował nad założeniami projektu ustawy prawo o ustroju Prokuratury, a następnie nad opracowaniem całościowego projektu tej ustawy. Ponadto członkowie zespołu zajmowali się przygotowaniem projektu opinii i stanowisk Komisji w sprawach związanych z funkcjonowaniem Prokuratury.

W dniu 6 listopada 2025 r. projekt ustawy prawo o ustroju Prokuratury został skierowany do prac na posiedzeniach plenarnych Komisji. W okresie

objętym sprawozdaniem Komisja zakończyła pierwsze czytanie projektu, a zespół podjął się opracowania uwag sformułowanych podczas tego czytania. Zakończenie prac nad projektem jest planowane we wrześniu 2026 r.

Najważniejsze kierunki zmian proponowane w projekcie obejmują pięć obszarów: niezależność zewnętrzną Prokuratury, niezależność wewnętrzną prokuratora, nową strukturę organizacyjną, koncepcję jednolitego statusu prokuratora oraz reformę odpowiedzialności zawodowej prokuratorów.

Postulat uniezależnienia od władzy wykonawczej wiąże się z założeniem, że Prokuratura powinna funkcjonować jako organ w pełni autonomiczny, co jest niezbędne dla skutecznego ścigania nadużyć władzy i ochrony przed instrumentalnym wykorzystywaniem tej instytucji do celów politycznych. Warunkiem brzegowym tej autonomii jest rozdzielenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Inną kluczową zmianą w tym obszarze dotyczy sposobu wyłaniania Prokuratora Generalnego. Zamiast powołania przez władzę wykonawczą, projekt przewiduje wybór dokonywany przez Sejm bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu wzorując się na procedurze stosowanej przy powoływaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Kadencja Prokuratora Generalnego ma trwać sześć lat, bez możliwości ponownego wyboru na to stanowisko, co ma zapewnić stabilność kierowania instytucją przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka jej upolitycznienia w dłuższej perspektywie. Funkcji towarzyszyć będzie immunitet zbliżony do sędziowskiego. Katalog przesłanek odwołania przed upływem kadencji obejmuje zdarzenia o charakterze obiektywnym, a uchwałę w tej sprawie ma podejmować Sejm zwykłą większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu. Odrębnie i w sposób obwarowany dalej idącymi gwarancjami uregulowano hipotezę sprzeniewierzenia się ślubowaniu – odwołanie z tej przyczyny wymagałoby większości trzech piątych głosów oraz zgody Senatu, a od takiej uchwały przysługiwałaby skarga do Sądu Najwyższego. Prokurator Generalny ma zostać też zobowiązany do corocznego przedstawiania Sejmowi i Senatowi sprawozdania z działalności Prokuratury. Elementem

autonomizacji i niezależności Prokuratury ma być także samodzielny, niezależny od Ministerstwa Sprawiedliwości budżet instytucji.

Niezależność prokuratora w prowadzonych sprawach jest drugim filarem projektowanej reformy. Celem rozwiązań z tego zakresu jest wzmocnienie swobody decyzyjnej prokuratora prowadzącego konkretne postępowanie, zgodnie ze standardami wypracowanymi od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przez organizacje międzynarodowe. Punktem wyjścia jest zasada stabilności referatu – prokurator ma prowadzić lub nadzorować przydzielone mu sprawy od początku do końca, przez wszystkie instancje, włącznie z postępowaniem przed Sądem Najwyższym i na etapie wykonawczym, nawet w razie zmiany miejsca służbowego. Przydział spraw ma być oparty na jawnych i obiektywnych kryteriach, a możliwość odebrania sprawy referentowi została istotnie ograniczona do enumeratywnie wskazanych sytuacji. Ograniczenia tej autonomii mają sprowadzać się wyłącznie do obowiązku wykonywania poleceń bezpośredniego przełożonego oraz poleceń, wytycznych i zarządzeń Prokuratora Generalnego, przy czym co do zasady nie będą one mogły dotyczyć treści czynności procesowych. Wyjątkiem ma pozostać uprawnienie Prokuratora Generalnego do polecenia wszczęcia postępowania karnego w danej sprawie. Istotną zmianą w tym obszarze jest zapowiedź zniesienia nadzoru służbowego sprawowanego przez prokuratorów jednostek wyższego szczebla nad postępowaniami prowadzonymi niżej w strukturze. Wprowadzenie rozwiązań z tego zakresu wymaga jednak skoordynowania ze zmianami w Kodeksie postępowania karnego prowadzonymi przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Zniesieniu nadzoru zewnętrznego towarzyszyć ma wprowadzenie zasad ewaluacji pracy prokuratorów jako mechanizmu rozliczalności zastępującego dotychczasową kontrolę instancyjną.

Projekt zakłada spłaszczenie struktury organizacyjnej w związku z przejściem z czteroszczeblowej na trójszczeblową strukturę Prokuratury i likwidację jedenastu prokuratur regionalnych (byłych apelacyjnych). Szczebel ten

nie pełni funkcji merytorycznych adekwatnych do ponoszonych kosztów. Likwidacji szczebla regionalnego towarzyszyć ma zniesienie Prokuratury Krajowej i utworzenie w jej miejsce Prokuratury Generalnej z obsadą kadrową kształtowaną przez nowo wybranego Prokuratora Generalnego. Równolegle planowane jest zmniejszenie liczby prokuratur okręgowych oraz skomasowanie prokuratur rejonowych, a w szczególności likwidacja jednostek zatrudniających mniej niż pięciu prokuratorów, przy zachowaniu w ich dotychczasowych siedzibach ośrodków zamiejscowych skonsolidowanych prokuratur rejonowych. Konsolidacja ma zwiększyć elastyczność zarządzania kadrami i umożliwić tworzenie komórek wyspecjalizowanych w określonych kategoriach spraw, sprawniejsze zastępstwa w razie braków kadrowych oraz bardziej sprawiedliwy rozkład obciążenia pracą, w tym liczby dyżurów. W ramach reformy struktury przewidziano też likwidację dotychczasowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji i powołanie w jego miejsce Departamentu Bezpieczeństwa Państwa (z kilkunastoma biurami śledczymi), podległego bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu i skoncentrowanego na najpoważniejszych zagrożeniach godzących w bezpieczeństwo państwa (przestępczość krytyczna), takich jak szpiegostwo, dywersja czy korupcja w organach centralnych, z odciążeniem od spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym, formalnie kwalifikowanych jako przestępczość zorganizowana.

Projekt zakłada wprowadzenie jednolitego statusu prokuratorów, co wiąże się z rozdzieleniem aktu mianowania na stanowisko prokuratora od decyzji określającej miejsce służbowe. Zróżnicowanie sytuacji prokuratorów będzie mogło wynikać wyłącznie ze stażu pracy i charakteru wykonywanych zadań. Planowane jest uniezależnienie stawek awansowych od miejsca wykonywania zadań. Pracę w jednostkach wyższego szczebla rekompensować ma odrębny dodatek. Celem tych rozwiązań jest wyeliminowanie zjawiska, w którym awans rozumiany jako zmiana szczebla strukturalnego staje się dla prokuratorów ważniejszym motywatorem niż jakość prowadzonych postępowań, co osłabia niezależność

i sprzyja podatności na nieformalne naciski. Ponadto projekt przewiduje również zasadę niepołączalności urzędu prokuratora z wykonywaniem mandatu posła albo senatora bądź radnego.

Przygotowany projekt wprowadza także nowy model odpowiedzialności zawodowej Prokuratorów. Nowa regulacja ma być podzielona na cztery segmenty (odpowiedzialność służbową, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej, organy postępowania dyscyplinarnego oraz samo postępowanie), uzupełnione o przepisy dotyczące zawieszenia w czynnościach i immunitetu formalnego. W warstwie odpowiedzialności służbowej w miejsce dotychczasowego zwrócenia uwagi i upomnienia porządkowego planowane jest wprowadzenie wytyku służbowego (obejmującego zarówno oczywistą obrazę prawa, jak i uchybienia w sprawności prowadzenia sprawy) oraz wytyku zarządczego, kierowanego do szefów jednostek i kierowników komórek organizacyjnych w razie istotnych uchybień kierowniczych. W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej projekt powraca do dwóch klasycznych typów przewinienia, tj. oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa oraz uchybienia godności urzędu, rezygnując jednocześnie z kategorii tzw. przewinień przeciwko wymiarowi sprawiedliwości oraz z kontratypu działania wyłącznie w interesie społecznym, który dotychczas pozwalał uchylić odpowiedzialność nawet w razie jawnego naruszenia prawa. W katalogu kar dyscyplinarnych utrzymuje się upomnienie i nagany, rezygnując z kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia na rzecz doprecyzowanej kary czasowego obniżenia wynagrodzenia. Ponadto pozostawia się karę pozbawienia stanowiska prokuratora, która nie będzie podlegać przedawnieniu. Postępowanie ma ponownie stać się dwuinstancyjne i będzie prowadzone przez korporacyjne sądownictwo dyscyplinarne – Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów w pierwszej instancji oraz Wyższy Sąd Dyscyplinarny Prokuratorów jako sąd drugiej instancji. Prokuratorzy – sędziowie tych sądów będą musieli legitymować się odpowiednim minimalnym stażem zawodowym (odpowiednio 10- i 15-letnim). Przywrócona zostanie możliwość wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego od orzeczenia sądu

drugiej instancji, dostępna zarówno dla stron, jak i dla Prokuratora Generalnego. Projekt rezygnuje również z instytucji rzecznika dyscyplinarnego ad hoc na rzecz kadencyjnego rzecznika, którym będzie mógł zostać wyłącznie prokurator z co najmniej piętnastoletnim stażem. Poza tym projekt wprowadza liczne rozwiązania mające służyć przyspieszeniu postępowań dyscyplinarnych.

IV. Prace nad projektem ustawy o Sądzie Najwyższym

Zespół problemowy do spraw opracowania projektu został powołany w dniu 31 marca 2025 r. Poza przewodniczącym skład zespołu tworzą członkowie Komisji Bogdan Bieniek, Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, Michał Mistygacz i Tomasz Zalasinski, a dodatkowo także adwokat Mikołaj Pietrzak, sędzia Małgorzata Stanek i sędzia SN prof. dr hab. Paweł Grzegorzczak, członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Potrzeba podjęcia prac nad projektem wynikała z oceny, że obowiązująca ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r. poz. 622) osłabia niezależność Sądu Najwyższego kosztem zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na jego funkcjonowanie, w szczególności na jej podstawie Prezydent RP uzyskał uprawnienie do określenia regulaminu Sądu Najwyższego, który określa wewnętrzną organizację oraz zasady wewnętrznego postępowania w Sądzie Najwyższym. Stan ten doprowadził do wieloaspektowego naruszenia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających zarówno z członkostwa w Unii Europejskiej, jak i ratyfikowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, co zostało stwierdzone w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zespół problemowy rozpoczął prace w dniu 16 kwietnia 2025 r. Wstępne założenia projektu ustawy zostały zaprezentowane przez członków zespołu problemowego i przyjęte na posiedzeniu plenarnym Komisji w dniu 24 czerwca

2025 r. Założenia te objęły kwestie ustrojowe, w tym zagadnienia odnoszące się do struktury i organizacji wewnętrznej Sądu Najwyższego, a także proponowane rozwiązania w zakresie kwalifikacji kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego. Prace zespołu nad projektem zostały ukończone w dniu 18 września 2025 r. Następnie projekt był przedmiotem obrad na posiedzeniach plenarnych Komisji, w tym na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2025 r., w którym brali udział członkowie zespołu problemowego. Zgłoszone uwagi do projektu podlegały następnie opracowaniu na posiedzeniach zespołu problemowego. Ostatecznie prace nad projektem ustawy o Sądzie Najwyższym zostały zakończone na posiedzeniu plenarnym Komisji w dniach 20-21 stycznia 2026 r., na którym projekt został przyjęty jednomyślnie¹⁸.

Najistotniejszymi regulacjami projektowanej ustawy są przepisy, które gwarantują:

- 1) przywrócenie właściwej pozycji Sądu Najwyższego w relacji do władzy wykonawczej, tj. zwiększenie autonomii organów Sądu Najwyższego w celu ograniczenia wpływu władzy wykonawczej na funkcjonowanie Sądu Najwyższego, a tym samym zapewnienie możliwości wykonywania konstytucyjnych zadań Sądu Najwyższego;
- 2) zapewnienie zgodności przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym z wiążącymi Polskę normami umów międzynarodowych (art. 9 Konstytucji RP), tak w zakresie struktury i organizacji Sądu Najwyższego (likwidacja Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej), jak i w zakresie procedur (zmiany w zakresie postępowań dyscyplinarnych);
- 3) powrót sprawdzonego modelu organizacji Sądu Najwyższego w kształcie trzech izb, tj. Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych;

¹⁸ Projekt z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 24.06.2026 r.].

- 4) zwiększenie gwarancji zachowania standardu niezawisłości i niezależności sędziego Sądu Najwyższego poprzez m.in. wprowadzenie do ustawy tzw. wymogu apolityczności kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, a ponadto podwyższenie wymaganego poziomu kwalifikacji dla kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, w tym dla pracowników naukowych;
- 5) zwiększenie stabilności pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (np. poprzez ograniczenie możliwości przenoszenia sędziego do innej Izby Sądu Najwyższego);
- 6) optymalizację i jednocześnie transparentność modelu wyboru kandydata na sędziego Sądu Najwyższego, realizowane poprzez włączenie do procedury konkursowej organów Sądu Najwyższego (Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego oraz Zgromadzenia sędziów izby Sądu Najwyższego) i określenie sposobu oceny kandydatów;
- 7) stworzenie obiektywnego i efektywnego, zgodnego ze standardami konwencyjnymi i unijnymi, systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w którym czynności orzecznicze w losowym modelu przydziału spraw wykonują wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego;
- 8) zwiększenie samodzielności jurysdykcyjnej składów Sądu Najwyższego w zakresie działalności uchwałodawczej (ograniczenie możliwości nadania uchwałom mocy zasady prawnej), a także wprowadzenie nowych regulacji dotyczących jawności wewnętrznej i zewnętrznej postępowania w przedmiocie zagadnień prawnych.

W odniesieniu do projektu trwają prace nad przygotowaniem przepisów końcowych i przejściowych. Brak takich przepisów w pierwotnej wersji projektu wynikał z jego powiązania w tej części z projektem ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu (druk sejmowy nr 2107), który zawiera regulacje dotyczące pozycji Sądu Najwyższego, w tym jego organizacji wewnętrznej oraz niektórych regulacji proceduralnych.

V. Udział w pracach nad projektami innych ustaw i w pracach nad założeniami projektów ustaw

W okresie objętym sprawozdaniem Komisja przyjmowała także odrębne opinie i stanowiska do projektów legislacyjnych opracowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁹.

Pierwszym projektem przedstawionym Komisji do zaopiniowania był projekt ustawy z dnia 29 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten koncentrował się na rozdzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Odnosząc się do zawartych w nim rozwiązań, Komisja poparła potrzebę przeprowadzenia rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W ocenie Komisji rozdzielenie tych funkcji stwarza możliwość uniezależnienia prokuratury od zewnętrznych wpływów, mogących negatywnie, zwłaszcza przez pozaprawne naciski innych władz państwowych, oddziaływać na wykonywanie przez prokuratorów zadań w zakresie strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw. Ze względu na powierzenie Komisji zadań związanych z przygotowaniem założeń i ogólnych kierunków zmian w przepisach prawa dotyczących m.in. ustroju prokuratury oraz opracowania projektu aktu normatywnego o podstawowym znaczeniu dla tego ustroju, Komisja zastrzegła, że postrzega przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości i przedłożony do zaopiniowania projekt jako rozwiązanie przejściowe, które zgodnie z przedstawionymi założeniami ma mieć charakter doraźny i fragmentaryczny. Oceniając z tej perspektywy przedłożony projekt, Komisja zgłosiła uwagi w dziewięciu obszarach odnoszących się do fundamentalnych kwestii rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, w tym wskazała na

¹⁹ Opinie i stanowiska Komisji są dostępne na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 24.06.2026 r.].

potrzebę zwiększenia ustrojowych gwarancji dokonania wyboru Prokuratora Generalnego w warunkach konsensusu między Sejmem i Senatem jako organami uczestniczącymi w tej procedurze.

Do zaopiniowania przez Komisję został także przedstawiony projekt ustawy o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących z 14 lutego 2025 r. W opinii do tego projektu z 15 kwietnia 2025 r. Komisja zgłosiła zarówno uwagi o charakterze systemowym, jak i uwagi szczegółowe do treści proponowanych rozwiązań. W tym pierwszym obszarze Komisja, dostrzegając, że projekt trafnie diagnozuje potrzebę przyjęcia aktu prawnego regulującego całościowo funkcjonowanie biegłych indywidualnych i instytucji opiniujących na potrzeby różnych elementów szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, zwróciła uwagę, że zaproponowane środki są nieproporcjonalne do celów zakładanych w projekcie. Komisja zgłosiła wątpliwość, czy rozwiązanie stwierdzonego problemu regulacyjnego, tj. zapewnienie stabilności normatywnej w zakresie zasad udziału biegłych sądowych w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, podniesienia jakości i sprawności opracowywania opinii biegłego w toku postępowania sądowego, wymaga daleko idących działań o charakterze administracyjnym, biurowym i infrastrukturalnym, jak zakładane w projekcie, do których należało w szczególności powołanie Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących jako centralnego organu administracji rządowej.

W dniu 15 kwietnia 2025 r. Komisja przedstawiła opinię do projektu ustawy z dnia 21 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw²⁰. Projekt ten obejmował szeroki zakres zagadnień mających na celu – według dołączonego uzasadnienia - zwiększenie poziomu samorządności sądów i demokratyzację funkcjonowania ich organów, jak również zmiany w zakresie organizacji sądów dyscyplinarnych i instytucji rzeczników dyscyplinarnych. Ze względu na zakres projektu i wagę regulacji projekt był przedmiotem dyskusji na posiedzeniu plenarnym Komisji w dniach 18 marca 2025

²⁰ Zarejestrowanego w wyrazie prac legislacyjny pod nr UD 206.

r. i 15 kwietnia 2025 r. W jej wyniku Komisja przedstawiła obszerną opinię, w której zawarto szczegółowe uwagi dotyczące: przepisów regulujących samorząd sędziowski, zmian odnoszących się do procedur nominacyjnych i konkursowych, pozycji prezesów sądów i asesorów, przepisów uchylających regulacje z zakresu tzw. testu niezawisłości sędziego, oraz zmian w postępowaniach dyscyplinarnych. W punkcie wyjścia tej opinii zaznaczono, że chociaż zakres przedłożonego projektu jest w częściowo zbieżny z przedstawionym przez Komisję projektem z 3 lutego 2025 r. ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu, to propozycje w nim zawarte są w pewnych elementach sprzeczne z tymi, które postulowała Komisja.

Kolejna opinia z 27 października 2025 r. stanowiła pierwszą z trzech opinii dotyczących projektu ustawy z dnia 15 września 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wykonania wyroku pilotażowego ETPCz w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Opinia ta koncentrowała się na projektowanych zmianach ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, które odnosiły się do zasad i trybu wyboru członków Rady będących sędziami. Odnosząc się do nich, Komisja zgłosiła uwagi w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego, proponowanego mechanizmu korekty wyniku wyborów powszechnych ze względu na miejsce służbowe sędziego oraz organizacji i przebiegu wyborów do KRS. Do zasadniczych uwag zgłoszonych w opinii zaliczyć należy podkreślenie przez Komisję, że podział miejsc pomiędzy sędziów wywodzących się z poszczególnych pionów oraz szczebli sądownictwa nie wymaga wprowadzenia, jak zakładał projekt, kurialnego systemu wyborów, w którym członkowie KRS byłiby wyłaniany wyłącznie przez grupę sędziów, do której należy wybierany kandydat. Wybory powinny mieć wśród sędziów charakter powszechny, ponieważ członkowie KRS są reprezentantami całego środowiska sędziowskiego, a nie tylko sędziów określonego pionu lub szczebla sądownictwa. W związku z tym Komisja opowiedziała się za przyznaniem każdemu sędziemu czynnego prawa wyborczego w wyborach do KRS i przyjęciem, że każdy sędzia (niezależnie od zajmowanego miejsca służbowego) powinien móc

oddać tyle głosów, ile miejsc przysługuje członkom KRS wybieranym spośród sędziów, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Aby jednak zapewnić reprezentatywność pionów oraz poszczególnych szczebli sądownictwa wymienionych w tym przepisie, głosy powinny być oddawane z zachowaniem podziału miejsc. Zwrócono uwagę, że proponowane rozwiązanie we wspólnej opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Rządów Prawa z 8 maja 2024 r.²¹ uznano za dopuszczalne, ponieważ członkowie KRS powinni działać w interesie sądownictwa jako takiego, a nie w interesie grupy sędziów określonego rodzaju sądu. W odniesieniu do biernego prawa wyborczego Komisja podzieliła założenia opiniowanego projektu co do potrzeby wprowadzenia ograniczeń stażowych z zastrzeżeniem, że kryterium to nie powinno dyskryminować tych sędziów, którzy w trakcie swojej służby sędziowskiej zmieniają pion lub szczeble sądownictwa, i opowiedziała się za wprowadzeniem wymagania, aby kandydat na członka KRS miał w dniu kandydowania co najmniej 10 letni staż na stanowisku sędziego, w tym co najmniej 5 letni staż na aktualnie zajmowanym stanowisku. Ponadto Komisja zwróciła uwagę, że standard rzetelnego ukształtowania wyborów członków KRS obejmuje wymóg zapewnienia: dostępnych warunków wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego, tajności głosowania, transparentności systemu głosowania, prawidłowości ustalenia wyników głosowania oraz możliwości ich zweryfikowania w sposób w pełni obiektywny.

Druga opinia o projekcie ustawy z dnia 15 września 2025 r. została przedstawiona w dniu 29 października 2025 r. i dotyczyła projektowanych rozwiązań w zakresie postępowań dyscyplinarnych. Komisja negatywnie zaopiniowała projekt ustawy wskazując, że kompleksowość kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej wymaga łącznego potraktowania zarówno materialnych podstaw tej odpowiedzialności, jak i procesu pociągania do

²¹ Tekst opinii dostępny na stronie internetowej: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)009](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)009) [dostęp 22.06.2026 r.].

odpowiedzialności, w szczególności sposobu ukształtowania ustroju sądownictwa dyscyplinarnego oraz postępowania przed nim.

Trzecia z opinii o projekcie ustawy z dnia 15 września 2025 r. została przyjęta w dniu 13 listopada 2025 r. Komisja zgłosiła w niej zarówno uwagi o charakterze ogólnym, jak też uwagi szczegółowe dotyczące trzech obszarów, to jest: przepisów regulujących samorząd sędziowski, przepisów regulujących procedury nominacyjne i konkursy oraz projektowanych zmian dotyczących sposobu powoływania prezesów sądów. W opinii Komisja po raz kolejny zwróciła uwagę, że przedłożony projekt ustawy nie zapewnia pełnej demokratyzacji działania sądownictwa powszechnego. W zakresie przepisów regulujących samorząd sędziowski Komisja pozytywnie oceniła próbę ujednolicenia zasad funkcjonowania zgromadzeń ogólnych sędziów sądów wszystkich szczebli oraz wprowadzenia nowego organu w postaci zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji. W odniesieniu do drugiego z wymienionych zagadnień Komisja podkreśliła konieczność wzmocnienia transparentności postępowań konkursowych. W trzecim z wymienionych obszarów z krytyczną oceną Komisji spotkało się w szczególności rozwiązanie przyznające Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecję w powołaniu prezesa sądu spośród kandydatów wskazanych przez samorząd sędziowski.

Następnie w dniu 15 grudnia 2025 r. Komisja przedstawiała opinię do projektu z dnia 20 października 2025 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie zasad delegowania sędziów. W opinii Komisja podniosła, że do tej pory nie został w pełni wykonany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19, z którego wynika potrzeba zróżnicowania podstaw delegowania sędziów na czas określony i nieokreślony, sprecyzowania w sposób bezpośredni przesłanek odwołania sędziego z delegacji oraz wprowadzenia sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w tym przedmiocie. W konsekwencji Komisja, po raz kolejny,

opowiedziała się za wprowadzeniem takich rozwiązań w zakresie dotyczącym zasad delegowania sędziów, aby wyłączyć możliwość arbitralnego odwołania sędziego z delegacji orzeczniczej. Zarazem Komisja zgłosiła szereg uwag krytycznych dotyczących określonego w projekcie ustawy sposobu delegowania sędziów. Z negatywną oceną Komisji spotkało się przede wszystkim nieokreślenie kryteriów udzielania delegacji orzeczniczej na czas określony lub nieokreślony. Uwagi podniesione w tej opinii zmierzały ponadto do ustanowienia trybu konkursowego wyłaniania sędziów na delegacje orzecnicze, jak i pozaorzecznicze, czego projekt przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości nie zakładał. Stanowisko to zostało następnie podtrzymane w piśmie Komisji z 30 stycznia 2026 r. w związku z przedstawieniem przez Ministra Sprawiedliwości kolejnej wersji projektu.

Z kolei opinia z 5 grudnia 2025 r. dotyczyła projektu z dnia 20 października 2025 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie dalszego pełnienia służby przez sędziego po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku. Komisja zwróciła w nim uwagę, że projektowane grupy przepisów nie pozostają ze sobą w bezpośrednim związku tematycznym i dotyczą odrębnych sfer statusu ustrojowego sędziów. Regulacje z tego zakresu wymagają ponadto uzgodnienia z prawem Unii Europejskiej i podlegały odrębnej ocenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zarówno w zakresie stanu spoczynku, jak i w zakresie delegacji. W związku z tym, Komisja rekomendowała podział nowelizowanych przepisów na dwie samodzielne części, przy uwzględnieniu kryterium przedmiotu regulacji i stworzenie na ich podstawie dwóch odrębnych projektów, z uwagi na samodzielny charakter normowanych zagadnień, a ponadto zgłosiła liczne uwagi szczegółowe.

Ponadto Komisja we współpracy z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego oraz Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego brała udział w przygotowaniu strategii i programu „Sprawny Sąd”. W sporządzonym w toku tych prac dokumencie zostały

wyodrębnione trzy podstawowe obszary konieczne dla przywrócenia efektywności sądownictwa, które objęły: kadry i organizację pracy sądownictwa, zakres spraw podlegających rozpoznaniu przez sądy oraz cyfryzację postępowań sądowych. W ramach kontynuacji tych prac Komisja w 2025 r. przygotowała dodatkowo dokument poświęcony możliwościom wprowadzenia systemu ważenia spraw w sądownictwie powszechnym.

VI. Konferencje, wystąpienia i publikacje

W dniu 16 grudnia 2024 r. Komisja we współpracy z Interdyscyplinarnym Centrum Badań nad Wymiarem Sprawiedliwości Uniwersytetu Śląskiego zorganizowała konferencję naukową pt. „Status sędziów powołanych na podstawie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2023. O tym jak przywrócić państwo prawa z pomocą zasady państwa prawa w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury”²². Przedmiotem konferencji były zagadnienia związane z działaniami legislacyjnymi koniecznymi do wykonania wyroku pilotażowego ETPC w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Przemówienie otwierające wygłosił prof. dr hab. Burhard Hess (Uniwersytet w Wiedniu). Na konferencji w roli prelegentów wystąpili prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski, prof. dr hab. Marek Safjan, prof. dr Kees Sterk (Uniwersytet w Maastricht), prof. dr hab. Tomasz Pietrzykowski (prorektor Uniwersytetu Śląskiego), a także przewodniczący Komisji Krystian Markiewicz i członkowie Katarzyna Gajda-Roszczynialska, Jarosław Matras i Marcin Walasik.

W dniu 1 grudnia 2025 r. Komisja wspólnie z Centrum Badań nad Wymiarem Sprawiedliwości Uniwersytetu Śląskiego zorganizowała konferencję pt. „Przywracanie praworządności w projektach Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju

²² Zapis konferencji dostępny jest na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/panel-ekspertki-w-dniu-16-grudnia-2024-roku-status-sedziow-powolanych-na-podstawie-uchwal-krs-podjetych-w-latach-2018--2023> [dostęp: 24.06.2026 r.].

Sądownictwa i Prokuratury”²³. Podczas konferencji zostały przedstawione projekty ustaw opracowane przez Komisję oraz założenia planowanych prac projektowych, w tym dotyczących projektu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz wprowadzenia rozwiązań mających na celu ujednolicenie przebiegu postępowań o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, przywrócenie funkcji samorządu sędziowskiego oraz ustanowienie jednolitego statusu sędziów. Konferencję otworzył przewodniczący Komisji Krystian Markiewicz oraz dr hab. prof. UŚ Witold Kurowski, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Na konferencji w roli prelegentów wystąpili członkowie Komisji: Katarzyna Gajda-Roszczyńska, Jarosław Matras, Marcin Walasik i Aleksandra Wrzeńska-Nowacka.

Członkowie Komisji brali również udział w konferencjach poświęconych funkcjonowaniu Prokuratury, na których prezentowali założenia projektu ustawy prawo o ustroju Prokuratury oraz przedstawiali informacje o postępach w pracach nad projektem. Były to m. in. konferencja naukowa „Przywracanie praworządności w polskiej Prokuraturze”, zorganizowana w dniach 20-21 marca 2025 r. na Uniwersytecie Warszawskim, w której uczestniczyli Bohdan Bieniek, Michał Gabriel-Węglowski, Karolina Kremens, Michał Mistygacz, Jarosław Onyszcuk, Małgorzata Szeroczyńska, oraz konferencja stowarzyszenia Lex Super Omnia „Prokuratura w procesie – korekta czy (od)nowa?”, zorganizowana w dniach 22-23 maja 2025 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim, w której uczestniczyli Michał Gabriel-Węglowski, Karolina Kremens, Michał Mistygacz, Jarosław Onyszcuk i Małgorzata Szeroczyńska.

Komisja patronowała także konferencji naukowej Radomskie Dni Prawników pt. (Re)kodyfikacja czy nowelizacja – działalność Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, która odbyła się w dniu 17 października

²³ Zapis konferencji dostępny jest na stronie internetowej: <https://www.youtube.com/watch?v=Zxbfe87vkOI> [dostęp: 24.06.2026 r.].

2025 r. na Uniwersytecie Radomskim im. Kazimierza Puławskiego. Na konferencji Komisję reprezentował Marcin Walasik, który wygłosił referat pt. Przywrócenie prawa do sądu w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury.

Ponadto prace prowadzone przez Komisję w zakresie przywrócenia prawa do sądu i reformy organizacyjnej Prokuratury zostały zaprezentowane i poddane dyskusji na posiedzeniu Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, które odbyło się w dniu 17 października 2024 r. Na tym posiedzeniu w imieniu Komisji Marcin Walasik przedstawił referat nt. Program naprawy systemu sądownictwa, a Karolina Kremens nt. Reforma ustroju Prokuratury. Rozszerzone tezy referatów zostały opublikowane w miesięczniku Państwo i Prawo z 2025 nr 10²⁴. Z kolei Michał Gabriel-Węglowski w osobnym artykule szeroko zaprezentował założenia projektu ustawy prawo o Prokuraturze²⁵.

²⁴ Por. M. Walasik, Sędzia bez sądu ustanowionego prawem, s. 3 i n.; K. Kremens, M. Gabriel-Węglowski, R. Kmiecik, M. Mistygacz, J. Onyszczyk, M. Szeroczyńska, Reforma ustroju Prokuratury: założenia projektu ustawy i kierunki zmian, s. 33 i n.

²⁵ Por. M. Gabriel-Węglowski, Omówienie wstępnego projektu ustawy Prawo o ustroju Prokuratury, CZARNE & CZERWONE; tekst dostępny na stronie internetowej: <https://czarneczerwone.pl/2025/12/07/omowienie-wstepnego-projektu-ustawy-prawo-o-ustroju-prokuratury/> [dostęp: 24.06.2026 r.].