



Warszawa, 15 kwietnia 2025 r.

Opinia o projekcie ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (nr UD206)

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena projektu ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zarejestrowanego pod numerem UD 206). W uzasadnieniu projektu wskazano, że ustawa ma na celu zwiększenie poziomu samorządności sądów i demokratyzację funkcjonowania ich organów, jak również zmiany w zakresie organizacji sądów dyscyplinarnych i instytucji rzeczników dyscyplinarnych. Kolejno projektodawca wskazuje, że zmiany mają na celu przywrócenie elementarnego ładu w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, w zakresie odnoszącym się do niezawisłości sędziowskiej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ponadto projektodawca wprowadził punktowe zmiany w odniesieniu do instytucji asesora sądowego: zrezygnował z wyłączenia możliwości orzekania przez asesorów sądowych w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, sprawach dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, leczenia osób uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających i psychotropowych oraz sprawach należących do sądu opiekuńczego na podstawie odrębnych ustaw oraz doprecyzował regulacje dotyczące wnioskowania przez asesorów sądowych o powołanie na stanowisko sędziego i zarządzania dokonywania oceny kwalifikacji asesora sądowego. Projekt stał się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Komisji w dniu 18 marca 2025 r. oraz 15 kwietnia 2025 r. Po przeprowadzonej dyskusji Komisja przyjęła opinię w sprawie Projektu. Struktura opinii przedstawia się w następujący sposób:

I. Uwagi o charakterze ogólnym



- II. Uwagi w odniesieniu do przepisów regulujących samorząd sędziowski.
- III. Uwagi w odniesieniu do zmian odnoszących się procedur nominacyjnych i konkursowych.
- IV. Uwagi w odniesieniu do zmian odnoszących się do prezesów sądów.
- V. Uwagi w odniesieniu do zmian odnoszących się do asesorów.
- VI. Uwagi w odniesieniu do przepisów, które uchylają przepisy tzw. testu niezawisłości sędziego.
- VII. Uwagi w zakresie zmian w postępowaniach dyscyplinarnych.
- VIII. Uwagi dotyczące innych rozwiązań.

I. Uwagi o charakterze ogólnym

Na wstępie należy zauważyć, że przedstawiony pod ocenę projekt ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku o zmianie ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (zarejestrowanym w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 206) – dalej określanego jako „projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)” został opublikowany na stronach RCL w dniu 21 marca 2025 roku, a następnie został przekazany do zaopiniowania przez Komisję.

Uprzednio w dniu 3 lutego 2025r. Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury przedstawiła dwie wersje 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 (projekty zostały opublikowane na stronie internetowej Komisji w tym samym dniu – 3 lutego 2025r.) – dalej określone jako „projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku”. Projekt ten nie zostały zarejestrowane w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Wskazanie to jest o tyle istotne, że zakresy przedmiotowe projektowanych rozwiązań zawarte z w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) oraz w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku w pewnych częściach są



sprzeczne, w innych rozbieżne, a jeszcze w innych nie pokrywające, przy czym szczegółowe uwagi w tym zakresie zostaną przedstawione w dalszej części opinii.

Różne są cele projektów. W uzasadnieniu projektów KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku określono, że priorytetowym celem projektów jest wykonanie pilotażowego orzeczenia w sprawie Wałęsa (sprawa Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21). Projekty skupiają się na uregulowaniu statusu sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS od 2018 r., skardze nadzwyczajnej, Sądzie Najwyższym. Co z tym związane jednym z koniecznych aspektów wykonania tego orzeczenia jest dokonanie zmian w ustawie z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z zastrzeżeniem, że zmiany zostaną wprowadzone wyłącznie o tyle, o ile jest to konieczne dla osiągnięcia celów projektu (co zostało doprecyzowane w zasadniczych motywach). Istotne, że zaakcentowano, że zakres i charakter zmian nie zmienia konieczności dokonania w nieodległym czasie zmian o charakterze systemowym i przygotowania kompleksowej regulacji materii objętej ustawą Prawo o ustroju sądów powszechnych w celu pełnego przywrócenia ładu konstytucyjnego, poprawy stanu wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania, a także realizacji prawa do sądu.

Z kolei w uzasadnieniu projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206), wskazano, że ustawa ma na celu zwiększenie poziomu samorządności sądów i demokratyzację funkcjonowania ich organów, jak również zmiany w zakresie organizacji sądów dyscyplinarnych i instytucji rzeczników dyscyplinarnych. Kolejno projektodawca wskazuje, że zmiany mają na celu przywrócenie elementarnego ładu w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, w zakresie odnoszącym się do niezawisłości sędziowskiej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ponadto projektodawca wprowadził pewne zmiany w odniesieniu do instytucji asesora sądowego. Trudno jednak znaleźć w uzasadnieniu projektu odpowiedź na pytanie, dlaczego projektodawca w sposób zajął się powierzchownie niektórymi tylko zagadnieniami samorządu sędziowskiego, fragmentarycznie niektórymi aspektami procedur nominacyjnych, czy szczątkowo instytucją asesora sądowego, a także testem niezawisłości oraz wybranymi aspektami postępowań dyscyplinarnych. Antycypując dalsze rozważania, nie budzi wątpliwości, że projektowane rozwiązania zawarte w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) nie będąc



kompleksowe i komplementarne stanowią fragmentaryczną ingerencję w materię, a wybór według których dokonano oceny przepisów kwalifikujących się do zmiany jest niejasny. Rozwiązania znajdujące się w projekcie ustawy mają charakter niepełny zarówno w odniesieniu do sądownictwa powszechnego, jak również Sądu Najwyższego. Poza zakresem projektu pozostaje sądownictwo administracyjne oraz sądownictwo wojskowe (z wyjątkiem postępowań dyscyplinarnych). Domniemywać można, że w istocie chodziło o usunięcie rozwiązań wprowadzonych tzw. ustawą kagańcową, czyli ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190) i przez to przywrócenie niezależności sądów. Wydaje się, że projektodawca równocześnie całkowicie pominął wcześniejsze zmiany w istocie znoszące samorząd sędziowski zawarte w ustawie o zmianie ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 23 marca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 803).

Pierwszym aspektem, który ma zostać zrealizowany przez przepisy ustawy jest przywrócenie ładu w wymiarze sprawiedliwości, co ma nastąpić przede wszystkim poprzez zwiększenie poziomu samorządności sądów i demokratyzację funkcjonowania ich organów i doprowadzić do stanu przywrócenia niezawisłości sędziowskiej. Należałoby zatem przyjąć, że nastąpi nie tylko przywrócenie do stanu sprzed 2016 roku w odniesieniu do zarządzania sądami, nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, ale na nowo ukształtowanie samorządności sędziowskiej, wykonanie orzeczeń sądów europejskich w tym zakresie, a także przyjęcie standardów europejskich które obowiązują w 2025 roku.

Analiza historyczna wskazuje, że tzw. ustawa kagańcowa co do zmian sposobu zarządzania sądami, czy nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi to jedynie kontynuacja zmian zapoczątkowanych w 2017 roku, co doprowadziło w zasadzie do całkowitego wyeliminowanie samorządności w tym zakresie. Przypomnieć w tym miejscu należy, iż już ustawą o zmianie ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 23 marca 2017 r. dokonano zmiany modelu powoływania i funkcjonowania dyrektorów sądów. Zmiany polegały przede wszystkim na zmianach: sposobu powoływania dyrektorów poprzez odejście od wymogu przeprowadzania konkursu i powoływanie dyrektora przez Ministra Sprawiedliwości (z wyłączeniem jakiegokolwiek głosu środowiska sędziowskiego), w zakresie odwoływania dyrektora



dające Ministrowi Sprawiedliwości całkowitą dowolność w zakresie odwoływania dyrektorów (usunięto przy tym z ustawy wymogi negatywnej oceny, wniosku prezesa sądu lub też naruszenia przez dyrektora obowiązków, na co wskazywał art. 32b ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych), w zakresie kompetencji sędziów do oceny pracy dyrektora sądu, w zakresie kompetencji prezesa sądu i dyrektora sądu przewidujące konieczność akceptacji decyzji prezesa sądu przez dyrektora sądu, co z uwagi na co najmniej nieprawidłową redakcję przepisu bądź też ze względu na nieznajomość problematyki funkcjonowania sądów przez autorów przepisów, stwarza ryzyko ingerencji w kwestie dotyczące sposobu sprawowania urzędu sędziego. Dyrektorzy po tych zmianach są bezpośrednio podlegli Ministrowi Sprawiedliwości. Dodatkowo czynności prezesa sądu wywołujące skutki finansowe nieujęte w planie finansowym sądu wymagają, dla ich ważności, uprzedniej akceptacji właściwego dyrektora sądu, z wyjątkiem zarządzeń dotyczących kosztów sądowych orzeczonych przez sąd. Podkreślić należy, iż w takim układzie to dyrektor decyduje o zatrudnieniu asystenta i sekretarki, warunkach lokalowych sędziego, czy motywacji pracowników poprzez przyznawanie im nagród czy wydatków. Niniejszy projekt w żaden nie eliminuje w sposób pełny tego stanu rzeczy, co niewątpliwie nie przywraca niezależności sądów w wymiarze finansowym i nie przywraca elementarnego ładu w sądownictwie. Projekt nie zakłada także żadnych nowych rozwiązań, które dawałyby sądownictwu niezależność finansową, która stanowi konieczny aspekt niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Drugą istotną zmianą była zmiana, która nastąpiła mocą ustawy o zmianie ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452), która to ustawa w sposób diametralny rozszerzyła kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości, a co więcej przeniosła je na inne podmioty, a także zmieniła wewnętrzny ustrój sądów powszechnych. W ramach tych zmian należy wyszczególnić następujące elementy.

Po pierwsze, po art. 9a dodano się art. 9aa p.u.s.p. w brzmieniu: „Art. 9aa. Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przewidziane niniejszą ustawą mogą zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z wyjątkiem uprawnienia do wydania decyzji o przeniesieniu sędziego w przypadkach określonych w art. 75 § 2”. Tym samym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości zostały powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w



Ministerstwie Sprawiedliwości niejako wbrew uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego podjętej w dniu 17 lipca 2013 r. (III CZP 46/13)¹. Podmioty te nie powinny podejmować żadnych decyzji personalnych wobec sędziów, albowiem

¹ W uchwale tej wyraźnie wskazano, „Sąd Najwyższy, rozważając kwestie dotyczące przenoszenia uprawnień przez piastuna organu administracji, wielokrotnie stwierdzał, że kompetencje organu administracji publicznej – przyznane mu na podstawie przepisu szczególnego, nienależące jednak do sfery administracji publicznej – nie mogą być przekazywane innej osobie. W szczególności w uchwale z dnia 5 kwietnia 2007 r., I PZP 3/07 (OSNP 2007, nr 21 - 22, poz. 308) stwierdził niedopuszczalność przenoszenia przez Ministra Sprawiedliwości na inne osoby (sekretarza i podsekretarza stanu) kompetencji do mianowania i zwalniania asesorów sądowych, uznając, że mianowanie i zwalnianie asesorów dotyczy wykonywania władzy sądowniczej sensu stricto, a zatem wykracza poza sferę administracji publicznej i nie może być przekazane innej osobie. Uchwała ta nawiązuje do powszechnie znanego, ugruntowanego, jednoznacznego i zaaprobowanego w piśmiennictwie stanowiska zajmowanego przez Sąd Najwyższy w tym przedmiocie od wielu lat w orzeczeniach dotyczących kompetencji przyznanych różnym organom administracji publicznej na mocy przepisów szczególnych, obejmujących działania nienależące do sfery administracji (por. m.in. uchwały z dnia 27 września 1991 r., III CZP 61/91, OSNCP 1992, nr 4, poz. 49, z dnia 22 grudnia 1980 r., III CZP 38/80, OSNCP 1981, nr 7, poz. 121, z dnia 10 października 1979 r., III CZP 65/79, OSNCP 1980., nr 3, poz. 46 i z dnia 9 lutego 1974 r., III CZP 64/73, OSNCP 1974, nr 7 - 8, poz. 121 oraz wyrok z dnia 19 marca 1982 r., III CRN 35/82, niepubl.). Z tych względów należy stwierdzić, że przewidziane w art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. uprawnienie do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe przysługuje wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości, w związku z czym nie może być przekazane innej osobie, w tym sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu. Sprzeciwia się temu także zasada równorzędności między przedstawicielami i władzy wykonawczej i sądowniczej. Jest oczywiste, że sędzia, którego status wywodzi się bezpośrednio z Konstytucji oraz decyzji Prezydenta RP, opartej na uchwale organu konstytucyjnego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, pozostaje na wyższej pozycji ustrojowej niż sekretarz oraz podsekretarz stanu – urzędnicy niewchodzący w skład Rady Ministrów i niezaliczani do organów administracji rządowej. Stanowią oni element struktury politycznej (kierowniczej) ministerstwa, jako pomocnicy ministra, pomagający w kierowaniu resortem; są najbliższymi współpracownikami ministra i najwyższymi urzędnikami ministerstwa, ale nie można przy pisać im funkcji organów państwowych, gdyż swoje zadania wykonują w imieniu i z upoważnienia ministra. Z tych zatem względów decyzja bezpośrednio dotycząca statusu sędziego oraz terytorialnego zakresu władzy sądowniczej – ingerującą głęboko w zasadę podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) – nie może być przez Ministra Sprawiedliwości przenoszona na inne osoby. Podejmując ją, Minister Sprawiedliwości ponosi osobistą odpowiedzialność prawną i ustrojową, której nie może się wyzbyć ani scedować na inne osoby.” Wskazano także, iż „Sędzia, którego status wywodzi się bezpośrednio z Konstytucji oraz decyzji Prezydenta RP, opartej na uchwale organu konstytucyjnego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, pozostaje na wyższej pozycji ustrojowej niż sekretarz oraz podsekretarz stanu – urzędnicy niewchodzący w skład Rady Ministrów i niezaliczani do organów administracji rządowej. Stanowią oni element struktury politycznej (kierowniczej) ministerstwa (...)”. Stanowisko to zostało następnie podtrzymane w zasadniczej części przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu z 14 stycznia 2014 r. (BSA-I-4110-4/13).



narusza to niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Przepisy te nie zostały w nowelizacji w żaden sposób uwzględnione

Po drugie, w art. 11 w § 3 p.u.s.p. skreślono się zdanie trzecie. Zmiana przepisu likwidująca możliwość wiążącego sprzeciwu kolegium wobec kandydata na przewodniczącego wydziału osłabia organ kolegialny samorządu sędziowskiego, a tym samym wzmacnia pozycję prezesa pochodzącego z mianowania i będącego uzależnionym bezpośrednio od Ministra Sprawiedliwości.

Po trzecie, zmieniono sposób ustalania podziału czynności i w istocie rozszerzono możliwość przeniesienia sędziego do innego wydziału (art.22a p.u.s.p.), albowiem po § 4 dodano § 4a-4c w brzmieniu: „Przeniesienie sędziego do innego wydziału wymaga zgody sędziego (§ 4a). Nie wymaga zgody sędziego przeniesienie go do innego wydziału, jeżeli:

- 1) przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu;
- 2) żaden inny sędzia w wydziale, z którego następuje przeniesienie, nie wyraził zgody na przeniesienie;
- 3) przenoszony sędzia jest przydzielony do wydziału, o którym mowa w § 2.(§ 4b)

Przepisów § 4b pkt 1 i 2 nie stosuje się do sędziego, którego w okresie trzech lat przeniesiono do innego wydziału bez jego zgody. Przy przeniesieniu sędziego do innego wydziału bez jego zgody w przypadku, o którym mowa w § 4b pkt 2, bierze się pod uwagę w szczególności staż pracy sędziów w wydziale, z którego następuje przeniesienie (§ 4c)". Kwestia przeniesienia to szerszy element związany ze delegacjami, tym jaki organ i na jakich zasadach podejmuje decyzję w tym zakresie oraz czy delegacje w takim kształcie są docelowo potrzebne, czy do kogo powinno być skierowane odwołanie od decyzji kolegium co do podziału czynności. Zaproponowane zmiany są w tym zakresie niewystarczające.

Po czwarte, zmieniono sposób powoływania prezesów w sposób określony w art. 23 – 25 p.u.s.p. poprzez przekazanie całości uprawnień do powoływania prezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli, przy pozbawieniu wszelkich uprawnień w tym zakresie organów samorządu sędziowskiego. Warto zaznaczyć, że tak daleko idących uprawnień Minister Sprawiedliwości nie miał nawet przed rokiem



1989, gdyż wówczas obowiązkowe było zasięgnięcie niewiążącej opinii kolegium danego sądu. Takie uregulowanie w sposób niewątpliwy stanowi naruszenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Minister sprawiedliwości może również odwoływać prezesów (zmieniony art. 27 p.u.s.p.). Jako podstawa do odwołania prezesa została dodana nowa przesłanka: „szczególnie niska efektywność działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”, co stanowi przesłankę subiektywną. Rola KRS wobec jej aktualnego kształtu jest wątpliwa. Dodatkowo zgodnie z art. 18 ust. 1. przepisów wprowadzających została przewidziana kompetencja – prawie całkowicie dowolna - Ministra Sprawiedliwości w zakresie odwoływania prezesów sądów w ciągu 6 miesięcy. Warto zaznaczyć, że nawet w stanie prawnym obowiązującym przed rokiem 1989 Minister Sprawiedliwości musiał przed odwołaniem prezesa sądu zasięgnąć opinii organu przedstawicielskiego w postaci kolegium sądu, a praktyka odwołań prezesów sądów w oparciu o wskazane praktyki i powołań nowych prezesów przez władzę polityczną w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r. budzi powszechne zastrzeżenia jako naruszająca niezależność sądów².

Po piąte, dokonano zmian w zakresie oceny rocznych informacji o działalności sądów oraz systemu nagradzania i karania prezesów (art. 37 g, art.37ga, art.37h p.u.s.p., ten ostatni dodatkowo zmieniony w 2020 r.), regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (art.41 p.u.s.p.), zasad udostępniania akt sprawy (art.53 c p.u.s.p.) zwiększając znacznie kompetencje Ministerstwa Sprawiedliwości.

Po szóste, zmieniono przepisy odnoszące się do wizytacji. Najdalej idące są zmiany art. 37d p.u.s.p. (zmienionego potem w 2018r.), który modyfikuje tryb wyboru wizytatorów poprzez przeniesienie kompetencji opiniodawczych z kolegium (organu sędziowskiego pochodzącego z wyboru) na osobę Ministra Sprawiedliwości, będącego równocześnie Prokuratorem Generalnym oraz skraca staż wymagany do objęcia funkcji. Przepis art. 37d ma aktualnie brzmienie otrzymał bowiem brzmienie: „Art. 37d. § 1. Sędziego wizytatora w sądzie apelacyjnym powołuje prezes sądu apelacyjnego, a w sądzie okręgowym - prezes sądu okręgowego, na okres czterech

² Zob. raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, OD KADR SIĘ ZACZYNA Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r.: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/04/HFPC-Od-kadr-sie-zaczyna.pdf>.



lat, spośród sędziów posiadających co najmniej siedmioletni staż pracy na stanowisku sędziego. Przed powołaniem sędziego wizytatora prezes właściwego sądu zasięga opinii Ministra Sprawiedliwości. § 2. Przy wydawaniu opinii Minister Sprawiedliwości bierze pod uwagę także względy organizacyjne, w szczególności potrzebę powoływania sędziego wizytatora w danym sądzie. § 3. Jeżeli Minister Sprawiedliwości w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez prezesa właściwego sądu zamiaru powołania sędziego wizytatora nie wyda opinii, uważa się, że opinia jest pozytywna.". W praktyce oznacza to ścisłą kontrolę Ministra Sprawiedliwości nad doбором wizytatorów, co wprost może zmierzać do ograniczenia niezawisłości i niezależności. Ministerstwo Sprawiedliwości może zatem pośrednio poprzez wybór osób oceniających i kształtujących praktykę orzeczniczą w sądach powszechnych kształtować sposób orzekania, a także kadre orzeczniczą.

Po siódme, zlikwidowano stanowiska kierowników szkolenia (art. 29§1 pkt 1 i art. 31§1 pkt 1 p.u.s.p.) przenosząc całkowicie te kompetencje na Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Oznacza to, że w chwili obecnej sposób kształcenia sędziów w całości podlega pod instytucję, na czele której stoi osoba wybierana przez Ministra Sprawiedliwości.

Po ósme, utrzymano obowiązek zawiadamiania prezesa sądu przez sędziego o udziale w szkoleniu bądź korzystaniu z innej formy doskonalenia zawodowego, jeżeli będzie przebywał ponad jeden dzień poza miejscowością będącą siedzibą sądu, w którym pełni służbę (art.82a§5 p.u.s.p.).

Po dziewiąte, rozszerzono zakres oświadczeń majątkowych w zakresie ich upublicznienia i wprowadzono nowy formularz.

Konkludując ten aspekt podkreślić należy, iż pozostają w mocy wprowadzone i poszerzone uprawnienia kontrolne Ministra Sprawiedliwości i podległych mu urzędników w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych wprowadzone ustawą jeszcze z 2017 r. Nadal kontrolę sądów MS ma sprawować przez „służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p.". Pozostają niezmienione w przeważającej części regulacje, które wyeliminowały udział samorządu sędziowskiego m.in. w powoływaniu wizytatorów, przewodniczących wydziału na rzecz MS i odwołaniu prezesów (art. 11, art. 37d) oraz inne wyliczone powyżej, a zaproponowane zmiany są niewystarczające i



fragmentaryczne. Twierdzenie, że ustawa zwiększa poziom samorządności w sądownictwie powszechnym nie jest do końca precyzyjne. Zdaniem Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury projektowane przepisy nie tylko nie zawierają nowych rozwiązań, które wzmacniałyby samorządność sędziowską i kształtowały niezawisłość sędziowską na poziomie standardów europejskich w 2025 roku, ale co znamienne nawet nie przywracają stanu samorządności w sądownictwie powszechnym sprzed 2016 roku, a w konsekwencji nie stanowią należytych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Nie realizują także w pełni standardów europejskich. Pozycja Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do samorządu sędziowskiego oraz organów zarządzających sądami nadal jest bardzo silna, co nie powoduje przywrócenia elementarnego ładu konstytucyjnego. Także postulat dalszej demokratyzacji sądownictwa powszechnego nie został zrealizowany, albowiem w projekcie brak jest jakiegokolwiek próby zapewnienia reprezentatywności sędziom sądów rejonowych, też podjęcia dyskusji w przedmiocie jednolitego statusu sędziego czy udziału społeczeństwa w procesie opiniowania kandydatów na sędziów.

Dyskusyjność zakresu proponowanych zmian wynika także z tego, jak już wyżej zaznaczono, że poza sporem pozostaje konieczność przygotowania i uchwalenia całkowicie nowej ustawy o ustroju sądów powszechnych w kształcie, który będzie odpowiadał na obecne wyzwania ustrojowe i organizacyjne. Proces ten będzie musiał być poprzedzony publiczną dyskusją, aby wprowadzony nowy model był optymalny i cieszył się akceptacją społeczną. W związku z tym wydaje się niepożądanym wprowadzanie, jak wynika z powyżej opisanej perspektywy, rozwiązań tymczasowych, niepełnych, wykraczających poza niezbędną konieczność, które mogą okazać się nie do zaakceptowania w ostatecznym kształcie nowej ustawy.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na kwestę natury legislacyjnej. Zdaniem Komisji nie jest pożądane prowadzenie procesu legislacyjnego równolegle w przedmiocie dwóch projektów regulujących częściowo tę samą materię. Może to bowiem prowadzić do ostatecznego braku spójności przyjmowanych rozwiązań, czy też ich niefunkcjonalności związanej z różnym czasem wejścia ich w życie. Co prawda projekty z dnia 3 lutego 2025 roku ustaw przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną nie zostały zarejestrowane w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w wykazie prac legislacyjnych i



programowych Rady Ministrów, ale ze względu na ich absolutną priorytetowość ustrojową należy liczyć się z tym, że ewentualne prace byłyby prowadzone równolegle nad nimi i opiniowanym projektem ustawy. W związku z powyższym Komisja proponuje, aby całość niezbędnych zmian została zawarta w jednym projekcie ustawy.

Podsumowując powyższe uwagi ogólne, w zakresie w którym opiniowany projekt ustawy oraz projekty ustaw KKUSiP proponuje rozwiązania odmienne, Komisja podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w uzasadnieniu projektach ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku, chyba że co innego wynika z poniższych uwag szczegółowych oraz, co do szczegółowych rozwiązań, opiniuje jak w dalszej części.

II. Uwagi w odniesieniu do przepisów regulujących samorząd sędziowski

1. Założenia ogólne projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) odnoszące się do samorządu sędziowskiego

Na wstępie wskazać należy, iż regulacje odnoszące się do samorządu sędziowskiego w wielu miejscach zawarte w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) oraz projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku są ze sobą sprzeczne, w innych są na siebie zachodzące. Projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) przewiduje powierzchowne zmiany w zakresie samorządu sędziowskiego, które nie przywracają istoty samorządu sędziowskiego sprzed 2016 r. jak również nie kształtują go na nowo zgodnie ze obowiązującymi standardami europejskimi. Ustawa nie tworzy żadnego spójnego modelu w tym zakresie. Należy z całą mocą podkreślić, że pozycja Ministra Sprawiedliwości względem samorządu sędziowskiego pomimo punktowych zmian jest nadal silna, a model zarządzania jest nadal modelem z bardzo silnym, zbyt silnym wpływem władzy wykonawczej. Na poziomie sądów powszechnych w sposób dorozumiany przyjmuje, że sądami zarządzają prezesi w kooperacji ze zgromadzeniami i kolegiami, jednak nie dookreśla się zasad współdziałania pomiędzy tymi organami. Brak jest regulacji, która wskazywałaby, że samorząd sędziowski współpracuje z prezesami sądów przy wykonywaniu ich zadań i kontroluje ich działalność na zasadach określonych w



ustawie. Wbrew zapewnieniom ustawa nie wprowadza demokratyzacji. Nie wprowadza się przykładowo rzeczywistego demokratycznego organu przedstawicielskiego na poziomie apelacji, którym mogłoby być zgromadzenie przedstawicieli apelacji, co rzeczywiście mogłyby realizować postulat demokratyzacji. Brak jest przemyślanego i kompleksowego uregulowania kompetencji samorządu. Wydaje się, że podmiotami zarządzającymi sądami nadal pozostają prezesi. Kolegia mają stanowić dla prezesa organ opiniodawczo – doradczy złożony z sędziów danego sądu. Z uzasadnienia projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) wynika, że kolegium sądu ma w założeniu stać się organem sądu każdego szczebla, w tym także w sądach rejonowych, z zastrzeżeniem, że w sądzie rejonowym, w którym jest mniej niż 10 stanowisk sędziowskich zadania kolegium wykonywać będzie zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu (art. 28 § 2 projektowanej ustawy). Także zgromadzenia ogólne sędziów będą działać w każdym z sądów powszechnych bez względu, czy jest to sąd rejonowy, okręgowy, apelacyjny. Jakkolwiek zgromadzenia ogólne są organem samorządu sędziowskiego, niemniej jednak brak przepisu sankcjonującego taki ogólny charakter, a art. 33 § 2 p.u.s.p. pozostaje niezmieniony. Przystępując do oceny poszczególnych rozwiązań należy wskazać co następuje.

2. Pozostawienie art. 9c p.u.s.p.

Negatywnie należy zaopiniować pozostawienie art. 9c p.u.s.p. Odmienne niż projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku, projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) nie uchyla art. 9c p.u.s.p. Przypomnieć należy, iż przepis ten został wprowadzony tzw. ustawą kagańcową. Motywy jego wprowadzenia można odnaleźć w uzasadnieniu projektu tej ustawy (Druk nr 69 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX Kadencji), gdzie podkreślono, że: „Niewyrażenie opinii nie będzie blokować procedury obsady stanowisk sędziowskich. Obstrukcja stosowana przez zgromadzenia polegająca na podejmowaniu uchwał o odroczeniu opiniowania, odmowie wyrażania opinii nie może dalej być tolerowana, gdyż zakłóca prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca nie może dłużej akceptować takiego stanu rzeczy, w którym przedstawiciele władzy sądowniczej wkraczają w materię zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej albo wykonawczej, wywierając



działaniami naruszającymi prawo – między innymi przez niewykonywanie ustawowych powinności przez swe ciała kolegialne – naciski w celu narzucenia kształtu i kierunku przepisów prawa, jednym z łagodniejszych przejawów którego to proceduru jest blokowanie obsady stanowisk sędziowskich przez obstrukcję procesu nominacyjnego w stadium opiniowania kandydatur. Z tego też powodu projektowane rozwiązania zakładają opcjonalny jedynie udział przedstawicieli środowiska sędziowskiego w procedurze nominacyjnej. Skorzystanie z możliwości opiniowania będzie stanowiło uprawnienie, a nie jak dotychczas element obligatoryjny procedury nominacyjnej. Konieczność udziału znacznej liczby sędziów w zgromadzeniach, które teoretycznie mogą odbywać się w krótkich odstępach czasu, dezorganizuje pracę sądów i negatywnie wpływa na efektywność wymiaru sprawiedliwości. Udział w zgromadzeniu nierzadko wiązał się z koniecznością odwołania zaplanowanych rozpraw, czy odrywał od innych obowiązków orzeczniczych”. Rzeczywistą intencją do wprowadzenia tego uregulowania było wyeliminowanie możliwości powstrzymania się od opiniowania kandydatur na stanowiska sędziowskie w postępowaniach nominacyjnych i awansowych przed rażąco wadliwie ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa. Brak uchylenia tego przepisu i przyjęcie nadal domniemania, że każdorazowo opinia organu samorządu jest pozytywna jest nieprawidłowe. Jest tak dlatego, że pozostawienie przepisu: pozbawia postępowania nominacyjne i awansowe rzetelności, uniemożliwia wybór w tych postępowaniach najlepszego kandydata, jak również zgromadzenia mogą nie mieć realnego wpływu na przebieg postępowań (przy zachowaniu rażąco wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa).

3. Uchylenie art. 9d p.u.s.p.

Pozytywnie należy zaopiniować uchylenie 9d p.u.s.p. Zmiana ta jest tożsama ze zmianą proponowaną przez projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.

4. Zmiany odnoszące się do kolegiów sądów (art. 28, 29, 29a p.u.s.p. oraz uchylenie art. 30 i 31 p.u.s.p.)



Projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) jako zasadę zakłada ustanowienie kolegium organem każdego sądu powszechnego (tj. rejonowego, okręgowego oraz apelacyjnego). Rozwiązanie takie może być problematyczne, chociażby ze względu na obecne powiązania między sądem okręgowym, a sądami rejonowymi funkcjonującymi na terenie właściwości sądu okręgowego i znaczną dysproporcją między poszczególnymi jednostkami sądów rejonowych, co może sprawić, że przyjęcie projektowanych rozwiązań w niektórych przypadkach będzie dysfunkcjonalne. Przy tym należy zwrócić uwagę, że wątpliwości może budzić sytuacja, w której nie ma kolegium w sądach rejonowych, w których jest mniej niż 10 stanowisk sędziowskich, a jego kompetencje przejmuje zgromadzenie ogólne sędziów tego sądu w szczególności w odniesieniu do zastosowania projektowanego art. 29a § 2 – 5 oraz art. 33 § 1 – 6 p.u.s.p. w szczególności wobec rozbieżności w tych przepisach oraz kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

Pozytywnie należy zaopiniować wprowadzenie kadencji oraz co do zasady sposób wyboru. Dyskusyjne jest ostateczny kształt kompetencji kolegiów, jak również ich skład.

Tożsamy w obu projektach jest skład kolegium sądu apelacyjnego. Odmiennie ukształtowane jest skład kolegium sądu okręgowego. W projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 r. w skład kolegium sądu okręgowego wchodził prezes oraz członkowie w liczbie odpowiadającej liczbie sądów w obszarze okręgu sądu okręgowego. Z kolei w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) kolegium sądu okręgowego składa się z prezesa i 5 lub członków kolegium wybieranych przez zgromadzenie ogólne sędziów. Przy założeniu, że kolegium sądu jest organem opiniodawczym i doradczym, który współdziała z prezesem w zarządzaniu pracą sądu w przypadkach określonych w ustawie, realne udemokratycznienia procesu zarządzania sądami i podejmowania decyzji, a przede wszystkim reprezentatywność wszystkich sądów w kolegium i brak dyskryminacji mniejszych sądów zapewniają projekty ustaw KKUSiP z dnia 3 lutego 2025 r.

Podsumowując, choć omawiane rozwiązania zmierzają do przywrócenia znaczenia samorządu sędziowskiego, co kierunkowo należy zaopiniować pozytywnie, to Komisja podtrzymuje propozycje przedstawione w projektach ustaw z 3 lutego 2025 roku, nadto



podkreślając, że modelowe zmiany zawarte w opiniowanym projekcie wykraczają poza sygnalizowaną wstępnie ich niezbędność.

5. Zgromadzenia ogólne sędziów (art. 33, art. 34, uchylene art. 35 - 36 a p.u.s.p.)

Kolejnym elementem zmian projektu ustawy MS z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) w obszarze samorządności sędziowskiej próba jest unifikacji reguł odnoszących się do zgromadzeń ogólnych sędziów sądów powszechnych (rejonowych, okręgowych, apelacyjnych) w miejsce aktualnych szczegółowych uregulowań odnoszących się do każdego sądu. Pozytywnie należy ocenić podjętą przez projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) próbę ujednolicenie zasad funkcjonowania zgromadzeń ogólnych sędziów sądów wszystkich szczebli. Podzielić należy zapatrywanie o konieczności przywrócenia rzeczywistego wpływu zgromadzeń na zarządzanie i funkcjonowanie sądów powszechnych, a także konieczność realnego zaangażowania ciał przedstawicielskich w postępowania nominacyjne oraz awansowe w sądach powszechnych.

Najistotniejszą zmianą, do której dąży projektodawca, ma być przywrócenie kworum niezbędnego do skutecznego podejmowania uchwał przez zgromadzenie ogólne sędziów (w postaci co najmniej połowy wszystkich członków zgromadzenia) w celu zapewnienia reprezentatywności gremium faktycznie podejmującego decyzje oraz przywrócenia zgromadzeniu uprawnienia do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Wśród pozytywnie opiniowanych zmian wskazać należy na przywrócenie kworum niezbędnego do skutecznego podejmowania uchwał przez zgromadzenie ogólne sędziów (w postaci co najmniej połowy wszystkich członków zgromadzenia), ustanowienie jednolitej wspólnej kadencji, możliwość opiniowania sprawozdań finansowych dyrektorów sądów (pkt 3 art. 34 § 1 pkt 3), ale już nie prezesów sądów (co stanowi wadę). Podkreślić należy, iż kompetencje zgromadzeń w projekcie ustawy MS z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) nie są uregulowane w sposób pełny i do końca przemyślany. Przykładowo zgromadzenia ogólne sędziów w sądach powszechnych otrzymają możliwość opiniowania sprawozdań finansowych dyrektorów sądów (projektowany art. 34 § 1 pkt 3), ale nie otrzymują prawa do opiniowania sprawozdań z działalności prezesów (zgromadzenia mają kompetencje



do wysłuchiwania informacji prezesa sądu o sytuacji w sądzie). Problemатyczne jest nie tylko to, że zgromadzenie jako organ samorządu sędziowskiego powinno mieć prawo do wypowiedzania się o działalności prezesa sądu (a nie ma), ale nie w każdym sądzie są powoływani dyrektorzy (art. 21a § 1 p.u.s.p), a wówczas to prezes jest wyłącznym podmiotem który realizuje gospodarkę finansową na poziomie sądu.

Wątpliwości budzi przyznanie prezesowi sądu, prezesowi sądu nadzrędnego, Krajowej Radzie Sądownictwa i Ministrowi Sprawiedliwości dyskrejonalnego uprawnienia do przedstawiania kolegiom i zgromadzeniom ogólnym spraw wymagających zaopiniowania w zasadzie w nieograniczonym zakresie. Projekt ustawy MS z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) w odniesieniu zarówno do kolegiów sądów jak również zgromadzeń ogólnych sędziów powiela nie tylko uprawnienie do wyrażania opinii w innych sprawach ale także bardzo szeroko zakres przedmiotowy ale i podmioty które mogą się o to zwracać (prezes sądu, prezes sądu nadzrędnego, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Minister Sprawiedliwości). Taka regulacja oznacza, że zarówno prezes sądu, prezes sądu nadzrędnego, Krajowa Rada Sądownictwa i Minister Sprawiedliwości mają nie tylko bardzo szeroką kompetencję do przedstawiania zarówno kolegiom jak i zgromadzeniom ogólnym szeroko rozumianych spraw według swojego wyboru (zarówno co do tematu), ale mogą także zdecydować do kogo skierują prośbę o opinię. Jako egzemplifikacja kompetencji, która powinna być uregulowana, a nie jest, przykładowo można wskazać brak kompetencji zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu do sprawdzenia przyczyn odwołania prezesa sądu przed upływem kadencji.

Negatywnie ocenić należy brak refleksji i poszukiwania demokratycznego organu, jakim mogłoby być Zgromadzenie Ogólne Przedstawicieli Apelacji, co przewidują projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.

6. Uchylenie art. 42 a p.u.s.p.

Pozytywnie należy zaopiniować uchylenie 42 a p.u.s.p. Zmiana ta jest tożsama ze zmianą proponowaną przez projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.



7. Zmiana art. 55 § 4 p.u.s.p.

Pozytywnie należy zaopiniować zmianę 55 § 4 a p.u.s.p.

8. Uchylenie art. 55 § 5 p.u.s.p.

Pozytywnie należy zaopiniować uchylenie 55 § 5a p.u.s.p.

9. Uchylenie art. 88a p.u.s.p.

Pozytywnie należy zaopiniować uchylenie 88a p.u.s.p. Zmiana ta jest tożsama ze zmianą proponowaną przez projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.

III. Uwagi odnoszące się do przepisów regulujących postępowania konkursowe w odniesieniu do procedur nominacyjnych i awansowych

Opiniowany projekt ustawy MS z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) wkracza w materię projektów KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku w odniesieniu do procedur konkursowych (nominacyjnych oraz awansowych), ale w dużej mierze czyni to wyłącznie w odniesieniu do ciał selekcyjnych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, przywraca się zgromadzeniu uprawnienie do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie w ten sposób, że zgromadzenie ogólne sędziów każdego sądu będzie opiniowało kandydatury na stanowiska sędziowskie w tym sądzie (w miejsce obecnego opiniowania przez kolegia sądów apelacyjnych i okręgowych składającej się z pochodzących ze swobodnego wyboru Ministra Sprawiedliwości prezesów sądów). Konsekwencją zmian w zakresie sposobu opiniowania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie jest nadanie nowego brzmienia art. 57ah § 5 u.s.p. polegające na zastąpieniu przedstawienia przez prezesa sądu kandydatur właściwemu kolegium sądu przedstawieniem ich właściwemu zgromadzeniu ogólnemu sędziów, oraz dostosowanie treści art. 58 § 1, § 2a i §4 u.s.p. Podkreślić należy, iż materia ta jest uregulowana zbyt wyrywkowo i wobec sprzeczności bądź



niepełności względem projektów Komisji - to projekty Komisji jako kompleksowe oraz zgodne za standardami europejskimi powinni być bazowe.

Standardy procedur nominacyjnych i awansowych są szczegółowo opisane przez różne organy międzynarodowe, w szczególności ONZ (art. 10 Podstawowych Zasad Niezawisłości Sędziowskiej ONZ przyjętych w dniu 6 września 1985 roku), The UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary), Radę Konsultacyjną Sędziów Europejskich (CCJE) (zawarte m.in. w opinii nr 1 z dnia 23 listopada 2001 roku, opinii nr 18 z 16 października 2016r. *Pozycja sądownictwa i jego relacje z innymi władzami państwowymi w nowoczesnej demokracji*, w pkt. 9 Powszechnej Karcie Sędziów CCJE z 17 listopada 1999 r. (*Magna Carta Of Judges, Fundamental Principles* z 9 listopada 2010 r.), Komitet Rady Europy (Rekomendacja z 17 października 2010 r. na temat „Sędziowie, niezawisłość, sprawność, odpowiedzialność” (CM/Rec (2010)12) , Komisję Wenecką (Raport dotyczący powołań sędziowskich przyjęty 16 – 17 marca 2007 r. na 70.sesji Plenarnej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo oraz pkt. 79 Rule of Law Check List z 2016 r.) , ENCJ (Deklaracja Dublińska z 2012 r.), czy ostatnio European Law Institute z siedzibą w Wiedniu (ELI Mount Scopus European Standards of Judicial Independence 2024). Standardy te zakładają, że postępowania nominacyjne i awansowe mają umożliwić wybór najlepszego merytorycznie kandydata. Postępowania powinny gwarantować, że ocena i wybór następuje w oparciu o odpowiednie, obiektywne i ustawowe kryteria, uwzględniające nie tylko najwyższe standardy kwalifikacji zawodowych, nieskazitelnosci i umiejętności, ale efektywności i obiektywnych potrzeb konkretnego sądu, do którego startuje kandydat (specjalizacja). Postępowania konkursowe powinny przebiegać w uczciwych i transparentnych postępowaniach. Skład organów uczestniczących w procedurach winien gwarantować brak wpływu władzy wykonawczej w procedury konkursowe, który to wpływ mógłby zachwiać niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Skład kadry sędziowskiej powinien odzwierciedlać rzeczywisty skład społeczeństwa. Projektowane przepisy zawarte w ustawie MS z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) nie spełniają tych kryteriów w związku z powyższym projektem bazowym i priorytetowym powinien być projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025.

Po pierwsze, projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku zawierają doprecyzowanie ustawowych kryteriów merytorycznych wyboru (art. 57b § 1, art. 57 f § 2 i 3, art. 57 g § 1, art. 61) z uwzględnieniem potrzeb sądu do którego kandydat startuje. Opiniowany projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)



w żaden sposób nie odnosi się do tej materii, a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji.

Po drugie, projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku zawierają daleko idące zmiany w samej procedurze postępowań nominacyjnych i awansowych. Zakładają, że system nominacji i awansów na urząd sędziego powinien być niezależny od wpływów politycznych, sprawiedliwy w zakresie procedur, otwarty dla wszystkich kandydatów z kwalifikacjami wynikającymi z prawa oraz transparentny w kontekście kontroli publicznej. Wybór najlepszego merytorycznie kandydata mają zapewnić regulacje odnoszące się do oceny kwalifikacji. Obiektywność oceny kwalifikacji zapewnia dodatkowo nowo wprowadzona regulacja art. 57 ah § 2a p.u.s.p. umożliwiająca złożenie wniosku o dokonanie oceny przez sędziego mającego miejsce urzędowania w apelacji innej niż znajduje się miejsce urzędowania określone w obwieszczeniu bądź sędzia mający miejsce urzędowania w okręgu sądu innym niż znajduje się miejsce urzędowania określone w obwieszczeniu. Istotna jest także nowa regulacja zawarta w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku, zgodnie z którą z uwagi na masowość konkursów prezes sądu, któremu złożono kartę zgłoszenia, może zlecić dokonanie oceny kwalifikacji kandydata nie tylko przez wyznaczonego sędziego ale także sędziego w stanie spoczynku tego sądu, który przeszedł w stan spoczynku nie później niż 5 lat od zarządzenia dokonania oceny kwalifikacji (art. 57ah § 2, § 1a, § 6 oraz art. 91 § 6 i § 8). Prezesi sądów apelacyjnych i prezesi sądów okręgowych w terminie miesiąca od wejścia w życie ustawy informują sędziów w stanie spoczynku o tworzeniu listy, o której mowa w art. 57ah § 1a ustawy z 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgoda sędziego w stanie spoczynku na sporządzanie ocen kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziego następuje w formie pisemnego zgłoszenia kierowanego do właściwego prezesa sądu w terminie miesiąca od otrzymania powyższej informacji. Regulacja ta ma umożliwić skorzystanie z doświadczenia i wiedzy sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku nie później niż 5 lat od zarządzenia dokonania oceny kwalifikacji. Opiniowany projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) w żaden sposób nie odnosi się do tej materii, a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji.

Po trzecie, projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku regulują procedury nominacyjne i awansowe zgodnie ze standardami europejskimi. Model zakłada,



że zgłoszenia wpływają do właściwego prezesa, który wyznacza sędziego oceniającego, przy czym zgodnie z nowymi regulacjami, również przy masowości planowanych konkursów, na zasadach przewidzianych w ustawie może to być sędzia w stanie spoczynku. Regulacji aktywizującej sędziów w stanie spoczynku nie zawiera projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206). Następnie kandydatura podlega ocenie przez nowy organ zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji. Zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji opiniuje zgłoszonych kandydatów w drodze głosowania i przekazuje prezesowi odpowiednio sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego informację o wszystkich zgłoszonych kandydaturach, ze wskazaniem liczby uzyskanych głosów. Prezes przekazuje dokumentację do prawidłowo ukształtowanej i nowej Krajowej Rady Sądownictwa. Projekt zakłada zwiększenie wpływu samorządu sędziowskiego na procedury awansowe i nominacyjne sędziów, co po pierwsze ma wzmocnić standard niezależności sądownictwa i ochrony niezawisłości sędziów, a zarazem ma zapobiegać kształtowaniu się serwilistycznych i dyspozycyjnych postaw sędziów w związku z uzależnieniem ich pozycji zawodowej od woli i decyzji władzy wykonawczej. Projekt zakłada, że w sądach powszechnych w procesie nominacyjnym ma wziąć udział w miejsce kolegów nowy demokratyczny organ, tj. zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji. Zgodnie z projektem organami samorządu sędziowskiego są nie tylko zebrania sędziów sądu rejonowego, sądu okręgowego i sądu apelacyjnego ale także zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji. Zebrania sędziów mają charakter powszechny i obejmują wszystkich sędziów mających miejsce urzędowania w danym sądzie. Zgodnie z projektem w każdej apelacji zostanie powołany plenarny organ samorządu sędziowskiego w postaci zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji. Zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji składa się z prezesa sądu apelacyjnego i sędziów wybieranych przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów działających w obszarze apelacji, w liczbie odpowiadającej liczbie jednej dziesiątej sędziów mających miejsce urzędowania w danym sądzie zaokrąglonej w górę. Warto podkreślić, że ciało to przy uwzględnieniu liczby osób w nim uczestniczących w każdej apelacji będzie w pełni operatywnym organem. Bezstronność ma zapewnić regulacja, zgodnie z którą w opiniowaniu kandydatów nie może brać udziału osoba będąca małżonkiem, krewnym albo powinowatym chociażby jednego z kandydatów lub



pozostająca chociażby z jednym z kandydatów w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności członka zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji. Organ ma charakter w pełni demokratyczny, albowiem członkowie odpowiednich zgromadzeń ogólnych sędziów wybierają delegatów do zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji przez wskazanie jednego kandydata lub kilku kandydatów w liczbie nie wyższej niż liczba wybieranych delegatów. Wybrani zostają kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów w głosowaniu. Każdemu członkowi zgromadzenia przysługuje liczba głosów odpowiadająca liczbie wybieranych delegatów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów uzyskało równą liczbę głosów, w wyniku czego nie jest możliwe wybranie delegatów w odpowiedniej liczbie, przeprowadza się ponowne głosowanie z udziałem kandydatów uzyskujących równą liczbę głosów. Wówczas każdemu sędziemu przysługuje jeden głos. Wybór członków następuje na okres trzech lat. Opiniowany projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) nie wprowadza nowego organu w postaci zgromadzenia przedstawicieli apelacji, jedynie częściowo wracając w tym zakresie do stanu sprzed 2016 roku.

Sprawność postępowań konkursowych w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 r. zapewnia szereg regulacji. W szczególności, jeżeli na wolne stanowisko sędziowskie zostanie zgłoszona więcej niż jedna kandydatura, rozpatrzenie wszystkich kandydatur odbywa się na tym samym zgromadzeniu przedstawicieli sędziów apelacji, zwołanym przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego, na dzień przypadający nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia zamieszczenia w systemie teleinformatycznym oceny kwalifikacji ostatniego kandydata. Opiniowany projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) nie odnosi się do tej kwestii, a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji

W projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku przywrócona i zmodyfikowana zostaje regulacja, zgodnie z którą sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w terminie trzech miesięcy od dnia przedstawienia wniosku Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (projektowany art. 55 § 1 p.u.s.p.). Przypomnieć należy, iż ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych



innych ustaw, dokonano także zmiany art. 55 § 1 p.u.s.p. i nadano jemu brzmienie: „Sędzią sądu powszechnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, uchylając sformułowanie „na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. W założeniu regulacja ta miała wprowadzić zmianę modelu nominacyjnego na niezgodny z Konstytucją poprzez inne określenie ustawowe konstytutywnych elementów powstania publicznoprawnego stosunku sędziowskiego i ukonstytuowania sędziego wyłącznie jako osoby, która złożyła ślubowanie przed Prezydentem oraz została powołana na to stanowisko przez niego. Miało to stanowić potwierdzenie tezy, że dla powstania i uzyskania statusu sędziego wtórne znaczenie ma wniosek KRS, a kształtujące i w zasadzie wyłącznie decydujące znaczenie ma postanowienie Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Opiniowany projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) pomija kwestię zmiany art. 55 § 1 p.u.s.p., co należy zaopiniować negatywnie, a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji, który nie tylko reguluje tą kwestię, ale także wprowadza termin i prawidłowy sposób jego liczenia.

W projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku wzmocniono transparentność postępowań konkursowych. Zgodnie z nowymi regulacjami prezes właściwego sądu, któremu złożono karty zgłoszenia, podaje do publicznej wiadomości listę kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie z treścią zarządzeń poprzez opublikowanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 57ai projektu). Regulacji takiej brakuje w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206), a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji.

Projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku likwidują niemożliwość startowania w konkursach przez osoby mające tzw. podwójne obywatelstwo, ale nie tylko. Doprecyzowano przede wszystkim wymogi z art. 61 § 1 pkt. 1 poprzez wskazanie, że na stanowisko sędziego sądu powszechnego mającego miejsce urzędowania w sądzie rejonowym może być powołany ten, kto posiada obywatelstwo polskie (ale nie tylko wyłączone obywatelstwo polskie) i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych, a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe albo nie wydano w stosunku do niego prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie



karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego. Zapis, że sędzią może być tylko osoba mająca polskie obywatelstwo został wprowadzony ustawą o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r., która zmieniła m.in. prawo o ustroju sądów powszechnych i weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r. W uzasadnieniu tej regulacji wskazywano, że przemawia za tym dobro publiczne definiowane także przez pryzmat interesów państwa oraz konieczność potencjalnego ograniczenia działań na rzecz innego państwa. Przepis ten był w momencie jego wprowadzania krytykowany przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, który wskazywał, że jest to „rozwiązanie niezwykle krzywdzące dla osób dla których kwestia tzw. obywatelstwa podwójnego, czy tzw. obywatelstwa wielokrotnego jest kwestia takiego a nie innego ukształtowania życia”. Podzielając te argumenty należy wskazać, że wiele osób pochodzi ze związków międzynarodowych i z tego tytułu ma podwójne obywatelstwo, a obecna regulacja ma charakter dyskryminacyjny. Równocześnie kwestia nie zmienia to faktu, że aby zabezpieczyć interesy państwa w odpowiedni sposób powinna zostać uregulowana kwestia m.in. dostępu do informacji niejawnych oraz zgód w tym zakresie. Regulacji takiej brakuje w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD206), a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji.

Projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku wprowadzają także zmiany doprecyzowujące. Jedną ze zmian polega na tym, że w miejsce słów: „a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”, wprowadza się sformułowanie: „a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe albo nie wydano w stosunku do niego prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego”. Regulacji takiej brakuje w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206), a zatem bazowy powinien zostać projekt Komisji.

Zgodnie z projektami KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku osoby, o których mowa w art. 18 i 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 r. poz. 1139), zachowują określone w tych



przepisach uprawnienia do 31 grudnia 2030 r. Oznacza to, że osoby, które zajmowały stanowiska referendarza i asystenta, a o których mowa w art. 18 i 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 r. poz. 1139), które powstrzymały się od udziału w konkursach z uwagi na wątpliwości co do ich prawidłowości, chcąc zachować nieskazitelność charakteru, po zakończeniu okresu odpowiednio 5 i 7 lat, będą mogły wystartować w konkursach do 31 grudnia 2030 r. Regulacji takiej brakuje w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206).

Dodać należy, iż zmiany odnoszące się do procedur konkursowych w sądach powszechnych zawarte w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku są spójne systemowo i skorelowane z rozwiązaniami co do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) wprowadzając regulacje odmienne względem sądów powszechnych w żaden sposób nie odnosi się do sądownictwa wojskowego, sądownictwa administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Nie ma wskazania jak te regulacje będą wpływać na postępowania konkursowe w sądach administracyjnych, wojskowych oraz Sądzie Najwyższym. W konkluzji nie budzi wątpliwości, że nowe postępowania konkursowe powinny zostać uregulowane na bazie projektów KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.

IV. Uwagi odnoszące się do prezesów sądów

Projekty KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku nie regulują sposobu powołania prezesów sądów. Uregulowania zaproponowane w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) powinny być ocenione jedynie częściowo pozytywnie z zastrzeżeniem, że są niepełne. Zasadniczo zaprojektowane zmiany odnoszą się do art. 21, 21a, 23 i zakładają uchylenie art. 24 i 25 p.u.s.p. Najistotniejsze zmiany obejmuje zmiany w procedurze powołania prezesa sądu. Zgodnie z propozycją samorząd sędziowski ma uprawnienie do przedstawienia kandydatów na prezesa danego sądu, ale wskazania nie są wiążące, albowiem spośród tych kandydatów Minister Sprawiedliwości dokonuje finalnego wyboru. Dyskusyjne jest czy jest to model optymalny, choć zasadniczo, jest on zgodny z wymogami ustrojowymi



i międzynarodowymi. Rozwiązanie takie jest zaproponowane w duchu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk prezesów sądów lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone jedynie przez organ władzy wykonawczej może powodować nieuprawnione oddziaływanie ministra, za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa, na działalność orzeczniczą. Aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania i odwoływania prezesów sądów. Jakkolwiek Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć także w tym procesie udział, to jednak jego głos nie może być dominujący. W przeciwnym razie naruszałoby to zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z zasady podziału władzy (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93). Także europejskie standardy wskazują, że powołanie Prezesów Sądów powinno być transparentne, najlepiej przy udziale sędziów danego sądu, wśród osób z niezbędnym doświadczeniem (ODIHR, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (MPI), Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia, - Judicial Administration, Selection and Accountability, 23-25 June 2010), aby osoby powołane na to stanowisko „reprezentowały sądy i sędziów, zapewniały efektywne funkcjonowanie sądów i w związku z tym wzmacniały ich służbę społeczeństwu, wykonywanie funkcji orzeczniczych. W celu wykonywania swoich zadań prezesi sądów chronią niezależność i niezawisłość sądów, poszczególnych sędziów, a także powinni działać zawsze jako strażnicy tych wartości i zasad.” (Opinia z dnia 10 listopada 2016r. nr 19/2106/ Rady Konsultacyjnej Rady Sędziów Europejskich dotyczącej roli Prezesów Sądów (CCJE(20 16)2 3, 10 November 2016 opinia N° 19 (2016) The Role of Court Presidents).

Zasygnalizować jedynie można, że proponowana w art. 23 § 1 p.u.s.p. maksymalna liczba kandydatów wybieranych przez Zgromadzenie ogólne sędziów może okazać się zbyt duża, gdyż pozwalałoby to wybrać sędziów o niewielkim poparciu, a co za tym idzie stworzyć Ministrowi Sprawiedliwości możliwość do powołania takiej osoby, mimo że nie miałaby ona wystarczającej legitymacji sędziów danego sądu.



Pozytywnie co do zasady należy zaopiniować wprowadzoną zasadę, że prezes sądu jest także zobligowany do uzyskania opinii kolegium sądu (a jak należy domniemywać w sądach rejonowych poniżej 10 sędziów zgromadzenia tego sądu) przed ustaleniem podziału czynności w sądzie (art. 22a § 1 p.u.s.p.). Jednocześnie projekt nie zawiera jednak zmian w odniesieniu do art. 22a § 5 i § 6 p.u.s.p., co oznacza, że proces odwołania nie realizuje standardów europejskich (zob.: wyrok ETPCz z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda v. Polska skarga nr 43572/18, wyrok ETPCz z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie Żurek v. Polska skarga nr 39650/18, wyrok ETPCz z dnia 03 lutego 2022 r. w sprawie Advanced Pharma v. Polska skarga nr 1469/20, wyrok ETPCz z dnia 22 lipca 2021 roku w sprawie Reczkowicz v. Polska skarga nr 43447/19, wyrok ETPCz z dnia 08 listopada 2021 roku w sprawie Dolinska – Ficek i Ozimek skargi nr 49868/19 i 57511/19. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku w sprawie C-585/18, C-624/18 i C-625/18, wyrok TSUE z dnia 02 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, wyrok TSUE z dnia 14 lipca 2021 roku w sprawie C-204/21, wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie C-791/19). Dyskusyjne jest także jak docelowo powinna zostać ukształtowana ta procedura.

Niekompletność regulacji związana jest z brakiem zmiany art. 27 p.u.s.p. i brakiem rozważań nad wprowadzeniem stosownej regulacji w odniesieniu do odwołania prezesów i wiceprezesów tak, aby procedury te spełniały standardy europejskie. Wskazać należy w tym zakresie, że konieczność wdrożenia niearbitralnych, rzetelnych i transparentnych procedur, wraz dookreślonymi kryteriami oraz z prawidłową kontrolą sądową odnoszących się do odwołania prezesów i wiceprezesów wynika wprost z wyroku ETCP z dnia 29 czerwca 2021 roku w sprawie *Bojara i Broda przeciwko Polsce* (numery skarg 26691/18 i 27367/18), który do dnia dzisiejszego nie został wykonany (por. rezolucję tymczasową nr CM/ResDH(2023)487 przyjętą w dniu 7 grudnia 2023 podczas 1483-go posiedzenia Komitetu Ministrów, decyzję CM/Del/Dec(2024)1507/H46-21 podjętą 19 września 2024 roku podczas 1507-go posiedzenia Komitetu Ministrów, czy opinię Komisji Weneckiej nr 904 / 2017 z dnia 24 lipca 2017 roku). Biorąc pod uwagę powyższe pozostawienie aktualnych regulacji w tym zakresie jest nieakceptowane.

Niezupełność regulacji wynika z braku zmian w art. 37e, art. 37g-37h p.u.s.p., co wydaje się wprost było wymagane przez Komisję Wenecką jako element niezbędny



do przywrócenia praworządności (zob. opinia Komisji Weneckiej nr 904 / 2017 z dnia 24 lipca 2017 r.).

Konkludując, wydaje się, że wprowadzanie w 2025 roku takich niepełnych i niespełniających standardów europejskich zmian w odniesieniu do prezesów i wiceprezesów sądów, ich powoływania, braku zmian w odniesieniu do ich odwoływania, zasad współdziałania z samorządem sędziowskim, a także relacji prezesów względem Ministerstwa Sprawiedliwości nie może nastąpić w takim kształcie. Konieczne jest całościowe i systemowe uregulowanie tego zagadnienia tak aby nowe regulacje spełniały standardy europejskie.

V. Uwagi odnoszące się do zmian regulacji w odniesieniu do asesorów sądowych

Na wstępie analizy zaproponowanych rozwiązań odnoszących się do asesorów przypomnieć należy, że na mocy regulacji zawartych w ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 maja 2017 r.³, uzależniono w dużej mierze Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury od Ministra Sprawiedliwości. Nadto ustawą z dnia 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁴ przywrócono instytucję asesora sądowego, usuniętą z porządku prawnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.10.2007 r. (SK 7/06), zaś na mocy zmian zawartych w ustawie o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452) instytucja asesora sądowego została zmodyfikowana⁵. Wraz z przywróceniem tej instytucji wprowadzono regulację art. 31 § 1 pkt. 4a p.u.s.p., zgodnie z którą kolegium sądu okręgowego wyrażało opinię o kandydatach na stanowisko asesora sądowego. Kompetencja ta kolegium została usunięta w 2017 roku przez tzw. „ustawę kagańcową”. Proponowane zmiany nie zmieniają ani statusu

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1139.

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1224.

⁵ Odnośnie modelu asesora i jego zależności od Ministra Sprawiedliwości por. A. Machnikowska, O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności, Warszawa 2018, s. 288-308.



asesorów sądowych ani nie uniezależniają ich w żaden sposób od Ministra Sprawiedliwości.

Niemniej jednak przy braku zmian systemowych w odniesieniu do instytucji asesora sądowego, braku nowego do kognicji sądów rodzinnych oraz braku zaangażowania samorządu sędziowskiego w proces nominacji na asesora sądowego, zaproponowane w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) zmiany art. 2 § 1a pkt. 3 u.s.p. należy ocenić pozytywnie przy uwzględnieniu konieczności zagwarantowania dostępu do sądu w sprawach rodzinnych oraz efektywności postępowania. Brak doświadczenia asesorów sądowych w tych sprawach powinien zostać zrekompensowany dodatkowymi obligatoryjnymi szkoleniami (w tym miękkimi) z zakresu spraw rodzinnych i nieletnich. Z tego powodu regulację art. 12 projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) związaną z wprowadzeniem możliwości orzekania przez asesorów sądowych w sprawach z zakresu praw rodzinnego i opiekuńczego należy co do zasady zaopiniować pozytywnie. W szczególności nie budzi wątpliwości w tym zakresie umożliwienie przeniesienia chętnych asesorów sądowych do wydziałów rodzinnych i nieletnich w okresie roku od dnia wejścia w życie ustawy. Wątpliwości może natomiast wzbudzać regulacja art. 12 zd. 2 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) zgodnie z którą skorzystanie z uprawnienia, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie wyłącza możliwości zmiany zakresu obowiązków asesora sądowego skutkującego przeniesieniem do innego wydziału na podstawie art. 22a § 4 zdanie drugie p.u.s.p.. Oznacza to, że w odniesieniu do każdego asesora sądowego bez jego zgody prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części, a zmiana zakresu obowiązków skutkująca przeniesieniem do innego wydziału sądu, w tym rodzinnego, bez zgody asesora będzie możliwa w przypadkach szczególnie uzasadnionych, nie wcześniej jednak niż po upływie roku służby i tylko raz.

Dodatkową zmianą która wynika z projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) jest wyeliminowanie kompetencji ocennych kolegium względem asesorów na rzecz zgromadzenia sędziów. Jest to rozwiązanie odmienne względem projektu KKUSiP ustawy z dnia 3 lutego 2025 roku, a jego przyjęcie zwłaszcza w okresie tranzytynym może budzić wątpliwości.



VI. Uwagi do przepisów, które uchylają przepisy tzw. testu niezawisłości sędziego

Zgodnie z przepisami art. 1 pkt 13, art. 2 pkt 2, art. 3 pkt 2, art. 6 pkt 2 znosi się, wprowadzoną w dniu 15 lipca 2022 r. (ustawą z dnia 6 czerwca 2022 r. – Dz.U. z 2022 r. poz. 1259), instytucję tzw. testu niezawisłości sędziego, której ustawowe konstrukcje zostały zawarte w przepisach: art. 29 § 4-25 ustawy o Sądzie Najwyższym (dalej określanej jako 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 i art. 5a ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej określanej jako p.u.s.a.). W oparciu o te 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. Tak wprowadzona instytucja testu niezawisłości i bezstronności sędziego dla skuteczności formalnej złożonego wniosku nie pozwala na oparcie go tylko o okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego, albowiem w każdej z tych ustaw nałożono dodatkowy warunek, tj. oparcie wniosku także o okoliczności dotyczące postępowania sędziego po jego powołaniu. Takie rozwiązanie prowadzi do niemożności rozpoznania wniosku, gdy oparty on jest wyłącznie na okolicznościach związanych z powołaniem danej osoby na stanowisko sędziego (por. np. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 4 kwietnia 2023 r., I ZB 52/22). W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2023 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 (sprawy 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.). Tożsame stanowiska zostały przedstawione w postanowieniach Sądu Najwyższego (m.in. z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CB 6/23; z dnia 19 października 2023 r., I ZB 52/23). Kolejno w uzasadnieniu postanowienia SN w sprawie II KB 10/22 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 argumenty uchylenie tych przepisów należy ocenić pozytywnie. Konieczne jest przecież 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 EKPC oraz doprowadzając do przedłużenia postępowania (uwaga na tle tzw. testów w SN). Tożsame rozwiązanie przyjęto w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.

W konsekwencji trzeba było również uchylić przepisy blokujące możliwość podważenia orzeczenia wydanego z udziałem sędziego lub kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego wyłącznie na podstawie okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego (art. 1 pkt 14b; art. 3 pkt 1; art. 6 pkt 1). Te same rozwiązania są także w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku (art. 41 pkt 2; art. 43 pkt 12 b; art. 44 pkt b; art. 48 pkt 24).

W kontekście uchylenia przepisów dotyczących tzw. testu niezawisłości trzeba jednak zwrócić uwagę na przepis art. 16 ust. 1 i 2 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206). Wydaje się, że umorzenie postępowania w tych niezakończonych sprawach nie jest optymalnym rozwiązaniem. W istocie przecież wnioski te to nic innego jak wnioski o wyłączenie sędziego i powinny być procedowane dalej w stosownych procedurach w sprawach, w których je złożono, zwłaszcza, że w orzecznictwie niektórych sądów nie rozpoznawano zwykłych wniosków o wyłączenie (opartych na tych okolicznościach), kierując strony na drogę postępowania testowego. Podkreślić trzeba, że procedura w przedmiocie wyłączenia sędziego jest sprawą o znaczeniu konstytucyjnym i to postępowanie winno być kontynuowane w trybie procesowym, który jest dla strony dostępny (np. art. 41 § 1 k.p.k., art. 49 § 1 k.p.c.). Z tego powodu wynikająca z art. 16 ust. 2 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) możliwość wszczęcia ponownego postępowania nie jawi się jako regulacja prawidłowa. W projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku przewidziano przekazanie tych wniosków do rozpoznania w ramach powyższych procedur w sprawach, w których je wniesiono (art. 66).



VII. Uwagi w zakresie zmian w postępowaniach dyscyplinarnych

1. Ocena zmiany proponowanej w art. 1 pkt 20 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)

Pozytywnie należy ocenić samą zmianę treści przepisu § 1, czyli wyeliminowanie zapisów wprowadzonych do § 1 art. 107 tzw. ustawą kagańcową, czyli ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190). Taka zmiana jest konieczna z uwagi na wskazany wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, w którym wskazano, iż: „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.”

O ile zatem konieczne stało się dokonanie zmiany w treści art. 107 § 1 p.u.s.p., o tyle proponowana treść musi budzić wątpliwości. Po pierwsze, proponowana treść § 1 to powrót do przepisu art. 107 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 14 lutego 2020 r. Tymczasem ówczesna – i proponowana obecnie – konstrukcja budziła wątpliwości w zakresie zawartości normatywnej w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych. Odróżniano bowiem samo przewinienie służbowe jako element odpowiedzialności dyscyplinarnej związany z orzekaniem oraz uchybienie godności jako podstawę kwalifikowania zachowania jako przewinienia dyscyplinarnego. Taka konstrukcja sugerowała, że przewinienie dyscyplinarne zawiera w sobie przewinienie służbowe,



a dodatkowo uchybienie godności urzędu. Przyjmowano więc, że przewinieniem dyscyplinarnym jest przewinienie służbowe oraz uchybienie godności urzędu. Tymczasem Sąd Najwyższy twierdził, pomimo takiej konstrukcji stylistycznej, że uchybienie godności urzędu stanowi przewinienie służbowe, co prowadziło do stwierdzenia, iż określenie obu tych elementów jako przewinień dyscyplinarnych jest w ustawie zbędne (por. np. wyrok SN z dnia 10 września 2002 r. SNO 27/02 i cytowany odmienny pogląd sądu apelacyjnego, czy też wyrok SN z dnia 27 kwietnia 2017 r. SNO 4/17).

Obecnie obowiązująca konstrukcja przepisu art. 107 § 1 *in principio* u.s.p. usuwa te wątpliwości, albowiem jasno określa, iż podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przewinienie służbowe (dyscyplinarne). Usunięty został dualizm konstrukcyjny w podstawie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego i obecnie przewinienie służbowe, niezależnie od jego postaci, jest jednocześnie przewinieniem dyscyplinarnym. W tej formule celowe jest zachowanie tej części przepisu, przy czym z uwagi na wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 w sprawie C-204/21 podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego nie mogą być elementy wskazane w pkt 1a-4 obecnego przepisu art. 107 § 1 u.s.p. Przepis art. 107 § 1 u.s.p. powinien zatem mieć brzmienie: „Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu”.

Użycie alternatywy zwykłej w postaci spójnika „lub” – w miejsce spójnika koniunkcji „i” – pomiędzy elementem oczywistej i rażącej obrazą przepisów prawa (taka podstawa odpowiedzialności nie jest kontestowana w orzeczeniu TSUE – Wielka Izba z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19- por. pkt 137) oraz uchybieniem godności urzędu zapobiega wykładaniu tego przepisu w taki sposób (por. A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane zagadnienia logiczno-językowe*, Warszawa 2008, s. 66-67), aby „uchybienie godności urzędu” trzeba było wiązać z oczywistą i rażącą obrazą przepisów prawa, a zatem sferą orzecniczą (por. np. wyroki: SN z dnia 27 czerwca 2002 r. SNO 18/02; z dnia 26 lutego 2016 r. SNO 79/15; z dnia 27 kwietnia 2017 r. SNO 4/17). Taka konstrukcja językowa nie powoduje żadnych wątpliwości w zakresie podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej dając



podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności sędziego za inne zachowania, które nie mają żadnego związku ze sferą orzeczniczą, ale stanowią uchybienie godności.

W konsekwencji tej zmiany w art. 107 § 1 p.u.s.p. trafnie w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) proponuje się także uchylenie przepisu § 1a w art. 109 p.u.s.p. (taka sama regulacja jest w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku – art. 43 pkt 28).

2. Uchylenie całego przepisu § 3 art. 107 p.u.s.p.

Przepis § 3 w pkt 1 i 2 zawiera okoliczności wyłączające odpowiedzialność dyscyplinarną, a zatem dwa kontratypy, które wprowadzono do porządku prawnego od dnia 15 lipca 2022 r. ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1259). Zmiany tej dokonano w celu wykonania wyroku TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. C-791/19 (zgodności polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem UE – druk IX.2013, Ochrona niezawisłości sędziowskiej i szczególne zasady odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów). Niezależnie więc od kontekstu politycznego, tj. uchylenia przepisów, które wprowadzono w celu wykonania wyroku TSUE, kontekst normatywny jest jednoznaczny: uchylenie przepisów wyłączających odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za błędy orzecznicze w zakresie prawa krajowego lub europejskiego (§ 3 pkt 1) oraz z tytułu wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym (§ 3 pkt 2) należy ocenić jako postąpienie, którego celem jest zmiana stanu prawnego oraz poszerzenie zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej o te dwa elementy działalności orzeczniczej sędziego, wbrew treści wyroku TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C -791/19.

Wskazać także należy, że takie same – wadliwe – rozwiązania przewidziano w ustawie prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 2 pkt 3 lit. b) oraz w ustawie o Sądzie Najwyższym (art. 6 pkt 4 lit. b).

W projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku przepis art. 107 § 3 u.s.p. (tak jak w ustawie o ustroju sądów wojskowych – art. 41 pkt 3 lit. b i w ustawie o Sądzie Najwyższym – por. art. 48 pkt 34 lit. b odnoszący się do art. 72 § 6 tej ustawy) pozostaje, z wyjątkiem pkt 3 tego paragrafu. W tym bowiem ostatnim punkcie chodzi



o usunięciu tzw. testu niezawisłości sędziego, instrumentu procesowego sprzecznego z porządkiem prawnym (por. np. postanowienie SN z dnia 27 lutego 2023 r. II KB 10/22, OSNK 2023, z. 5-6, poz. 28).

3. Usunięcie w art. 109 § 1a p.u.s.p.

Zmiana ta jest konieczna i trzeba ją ocenić pozytywnie. Tożsame rozwiązania przewidziano w ustawie prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 2 pkt 4) oraz w ustawie o Sądzie Najwyższym (art. 6 pkt 5). Te rozwiązania są także w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku (por. np. art. 48 pkt 36 lit. a).

4. Zmiany w ustawie prawo o ustroju sądów wojskowych w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego

W zakresie zmian w ustawie prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 2) odnotować pozytywnie trzeba nową definicję odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 2 pkt 3) – zbieżną z definicją projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku (art. 41 pkt 3 lit.a). Tak ujęta formuła to powrót do definicji, która była przed zmianami wprowadzonymi tzw. ustawą kagańcową. Warto jedynie wskazać, że taka formuła nie budzi wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności, albowiem określa jedynie definicję przewinienia dyscyplinarnego, ujmując w nim wszystkie inne elementy, tj. oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa czy uchybienie godności. Tymczasem, takiej logiki nie zachowano w stylistyce podstawy odpowiedzialności na gruncie p.u.s.p. (art. 107 § 1 p.u.s.p. w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206), na co już wskazywano. W tym zakresie projekt MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) jest niespójny.

Również w tej części proponuje się uchylenie całego § 4 art. 37 (pkt 3), zamiast uchylenia tylko pkt 3 § 4. Co do tego rozwiązania aktualne są uwagi poczynione przy ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, także w zakresie związanym z brakiem likwidacji Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego.

5. Propozycja zmiany w art. 110 u.s.p.



Po pierwsze, poza zmianami w tej jednostce redakcyjnej pozostawiono Izbę Odpowiedzialności Zawodowej (IOZ) Sądu Najwyższego. Tymczasem, sposób jej utworzenia, rozpatrywany łącznie z jej obsadą i zakresem właściwości rzeczowej, tak samo jak w przypadku Izby Dyscyplinarnej nie pozwala uznać, że spełnia ona standardy konstytucyjne i konwencyjne w zakresie sądu ustanowionego ustawą, niezależnego i bezstronnego. Najistotniejsze elementy takiej oceny, oparte m.in. o sposób skonstruowania tej izby, w tym wyznaczenie sędziów oraz ich „dobór” zostały przedstawione w uzasadnieniu postanowienia wydanego w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej w dniu 7 lutego 2024 r. w sprawie II ZIZ 14/23. Wskazano tam na: wybór sędziów SN orzekających w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej przez Prezydenta RP za zgodą Prezesa Rady Ministrów, brak jakichkolwiek kryteriów tego wyboru, brak przedstawienia uzasadnienia wyboru przez Prezydenta RP, nieprawidłowe powołanie na sędziego Sądu Najwyższego z udziałem wadliwie utworzonej Krajowej Rady Sądownictwa większości sędziów Izby Odpowiedzialności Zawodowej, brak możliwości rezygnacji sędziego z orzekania w tej Izbie, brak możliwości doboru składów sędziowskich z sędziów Sądu Najwyższego spoza Izby Odpowiedzialności Zawodowej, wąski, wrażliwy oraz represyjny sensu largo charakter spraw - sprawy dyscyplinarne oraz "immunitetowe" sędziów i prokuratorów. Ponadto podkreślono, że istnieje realne ryzyko braku możliwości zagwarantowania stronom postępowania dwuinstancyjnego przed sądem niezłożonym z wadliwie powołanych sędziów SN, co skutkuje z kolei tym, iż Izba Odpowiedzialności Zawodowej jest organem wadliwym strukturalnie i ustrojowo. Taka ocena oparta jest m.in. na tym, że ostateczne decyzje co do wyznaczenia składu Izby Odpowiedzialności Zawodowej powierzono 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. W noweli z 9 czerwca 2022 r. nie przewidziano żadnych kryteriów lub choćby wymagań dotyczących stażu sędziowskiego, 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, a 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 (z których większość objęła stanowiska sędziowskie po przeprowadzeniu wadliwego postępowania nominacyjnego), 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. Z niewiadomych powodów, których jedynie można się domyślać (możliwość wyboru określonych, konkretnych, sędziów i to w odpowiednim parytecie w zakresie daty powołania), odstąpiono od poprzedniego modelu (obowiązującego przed 2018 r.), w którym wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego (z wyłączeniem niektórych osób funkcyjnych) mogli orzekać w sprawach dyscyplinarnych i to na zasadzie losowania składów. Zamiast tego przewidziano wyłonienie przez organy stricte polityczne, w niejawnym procesie decyzyjnym, wąskiej grupy sędziów powołanych do orzekania w tych sprawach i wykluczenie z orzekania w nich innych sędziów Sądu Najwyższego.

Jest oczywiste, że system taki pogarsza standard niezależności i niezawisłości oraz bezstronności sądu w zakresie spraw należących do właściwości Izby Odpowiedzialności Zawodowej w porównaniu z rozwiązaniami sprzed powołania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, obowiązującymi w czasie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z zobowiązaniem państw członkowskich Unii Europejskiej do zaniechania takich zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości, które mogą osłabiać wartości państwa prawnego, w szczególności zaś gwarancje niezawisłości sędziowskiej (np. wyroki TSUE: z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19; z dnia 15 listopada 2021 r., C-791/19).

Taki sposób ukształtowania Izby Odpowiedzialności Zawodowej narusza nie tylko zasadę niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP), lecz także stabilność urzędu sędziego Sądu Najwyższego (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP), skoro zakłada władczą, jednostronną i pozbawioną motywów ingerencji organów władzy wykonawczej w stosunek służbowy sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy noweli z 2022 r., pomijają również wcześniejsze i utrwalone gwarancje merytorycznego



poziomu orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych w Sądzie Najwyższym, takie jak chociażby wymaganie uczestniczenia w składzie orzekającym co najmniej jednego sędziego stale orzekającego w sprawach karnych. Podkreślić również trzeba, na co w zasadniczym zakresie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę w postanowieniu w sprawie II ZIZ 14/23, że 6 spośród 11 jedenastu 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 Konwencji i powodują odpowiedzialność odszkodowawczą Państwa, a taki skład personalny sprawia ponadto, 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). Podważa to możliwość podejmowania działań mających na celu ujednolicenie orzecznictwa, co stanowi jedną z głównych funkcji Sądu Najwyższego na tle art. 183 ust. 1 Konstytucji RP.

Konkludując, należy podkreślić, że stworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej stanowiło doraźny i instrumentalny zabieg legislacyjny, mający stwarzać wrażenie dążenia do poprawy stanu niezależności sądownictwa dyscyplinarnego sędziów i innych zawodów prawniczych w związku ze zniesieniem Izby Dyscyplinarnej. O instrumentalnym charakterze tej zmiany świadczy to, że organy władzy wykonawczej (Prezydent i Premier) stworzyły mechanizm de facto pełnej kontroli nad obsadą personalną sądu dyscyplinarnego najwyższego szczebla dla sędziów, prokuratorów i innych zawodów prawniczych, a także obsadą sądu orzekającego w sprawach dotyczących stosunku pracy sędziów Sądu Najwyższego.

Oczywiste jest zatem, że negatywnie należy ocenić brak zmian w tym zakresie. Dodać trzeba, że w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku ten organ jest usuwany ze struktury Sądu Najwyższego i zaproponowano całościową zmianę w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego w Sądzie Najwyższym (losowane składy). Po drugie, co do zasady stwierdzić trzeba, że projektowana konstrukcja art. 110 § 1 u.s.p. (pkt 22 art. 1 MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)) stanowi powrót do konstrukcji sądów dyscyplinarnych, zanim wprowadzono w tym zakresie zmianę w



ustawie o Sądzie Najwyższym (art. 108 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym – Dz.U. z 2018 r. poz. 5). Zestawiając obecne przepisy z projektowanymi zmianami z ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) trzeba stwierdzić, że zaletą proponowanej zmiany – także w zakresie w jakim uchyla się przepisy art. 110a-110c (art. 1 pkt 23) jest to, iż powierzenie obowiązków sędziów sądów dyscyplinarnych konkretnym sędziom nie będzie już należało do Ministra Sprawiedliwości. Ta okoliczność od strony ustrojowej gwarantuje brak wpływu przedstawiciela władzy wykonawczej na kształt sądownictwa dyscyplinarnego.

Niemniej jednak mechaniczny powrót do uprzednich rozwiązań, gdy sądownictwo dyscyplinarne było wykonywane na poziomie sądów apelacyjnych przez sędziów tych sądów, nie jest optymalny. Należałoby dążyć do reprezentatywności sądownictwa dyscyplinarnego poprzez możliwość obsadzenia sądów, sędziami różnego szczebla, dysponującymi autorytetem środowiskowym i doświadczeniem zawodowym, które nie musi być uzależnione od pełnienia służby jako sędzia sądu apelacyjnego. Takie rozwiązanie pozwalałoby na wzrost samorządności sędziowskiej, poczucia odpowiedzialności za wizerunek sądów na zewnątrz, pozwalałoby na wzbogaconą analizę spraw deliktów dyscyplinarnych z perspektywy różnych doświadczeń orzeczniczych i osobistych. Przy takim założeniu nie jest wykluczone, aby ustrojowo to sądy apelacyjne były sądami dyscyplinarnymi, ale ich obsada składała się z sędziów wybieranych przez organy samorządowe spośród kandydatów spełniających podwyższone kryteria, a rola Ministra Sprawiedliwości była minimalna, zresztą w duchu proponowanych zmian.

Okoliczność, że składy orzekające będą losowane (obecna treść art. 111 u.s.p.) wymusza doprecyzowanie w ustawie, kto dokonuje losowania składów i kto dokonuje pierwszych czynności w sprawie, kiedy ta sprawa wpływa do sądu dyscyplinarnego. Usunięcie przepisów art. 110a-110c p.u.s.p. (pkt 230) tworzy lukę, której wypełnienie powinno jednak nastąpić poprzez wyraźne doprecyzowanie tych elementów, istotnych dla funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego.

Takie zmiany muszą być jednak całościowe, a zatem winny być przeprowadzone w ustawie, w której musi dojść do likwidacji IOZ.

6. Wpływ Ministra Sprawiedliwości na skład osobowy sądów dyscyplinarnych



Jak już wskazano powyżej, przy proponowanym rozwiązaniu, nie budzi zastrzeżeń przepis zawarty w art. 1 pkt 23 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206), choć jak zauważono wyżej, projektowany model obsady sądów dyscyplinarnych nie jest optymalny. Pozbawienie wpływu Ministra Sprawiedliwości na kształt składu osobowego sądów dyscyplinarnych wzmacnia bez wątpienia pozytywnie odbiór składów orzekających. Odmienna konstrukcja powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch jego Zastępców (pkt 24) w zestawieniu z obecnym stanem prawnym, musi być oceniona pozytywnie, skoro Minister Sprawiedliwości wyborów dokonuje spośród osób mu przedstawionych przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych. Z uwagi na ważkość tych funkcji należałoby rozważyć, czy nie powinno wprowadzić się terminu na podjęcie takiej decyzji przez Ministra Sprawiedliwości – np. w terminie miesiąca od przedstawienia wszystkich kandydatur. Negatywnie należy zaś ocenić to, że nie ma przepisu, który dotyczyłby możliwego odwołania tych osób przed upływem kadencji (brak odpowiednika § 8), a przecież mogą wystąpić sytuacje, które będą wymagały, aby Minister Sprawiedliwości miał uprawnienie do odwołania tych osób (np. tak jak obecnie w § 8).

Pozytywnie ocenić trzeba także zmianę przewidzianą w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206) co do sposobu wyboru zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym i okręgowym (przepisy § 6 i 7 w art. 112 p.u.s.p. według projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206). Dokonywanie wyboru przez zgromadzenia ogólne sędziów sądu apelacyjnego i sądu okręgowego prowadzi do uzyskania przez zastępców rzecznika większego mandatu środowiskowego i wzmacnia ich pozycję w zakresie pełnionej funkcji.

7. Przepis art. 72 § 1 u.SN

W zakresie zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym, oprócz już kwestii omówionych, sygnalizacji wymaga zmiana w art. 72 § 1 u.SN (art. 6 pkt 4). Konstrukcja tego przepisu to przyjęcie stylistyki przepisu art. 52 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. oraz art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. aż do dnia 13 lutego



2020 r. Tymczasem, należy synchronizować zapisy podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej na gruncie p.u.s.p. oraz ustawy o SN, albowiem powinny być one przecież identyczne. Aktualne są uwagi czynione powyżej na gruncie art. 107 § 1 u.s.p. To zaś prowadzi do wniosku, że przepis art. 72 § 1 u.SN winien brzmieć: „Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienie służbowe (dyscyplinarne), w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu”. Taka formuła pozwala na ujednolicenie podstawy odpowiedzialności i posługiwanie się formą przewinienie dyscyplinarne lub służbowe (bez różnicowania zakresów tych pojęć – por. uwagi przy p.u.s.p.), a nadto, wprowadzenie spójnika alternatywy „lub” pozwala na wyłączenie możliwości zwolnienia od odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za zachowania, które nie wyczerpywałyby jednocześnie zarówno przewinienia służbowego jak i uchybienia godności; do tego może bowiem prowadzić użycie spójnika koniunkcji. Taka konstrukcja została wskazana w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku.

Wobec innego zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej jest oczywiste, że musiał zostać uchylony przepis § 11a w art. 75 u.SN (art. 6 pkt 5 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)).

8. Zmiany w ustawie Prawo o prokuraturze

W zakresie zmiany w ustawie Prawo o prokuraturze (art. 5 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)), trzeba wytknąć znów wadę w konstrukcji art. 137 § 1 (art. 5 pkt 2 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)). W definicji przewinienia dyscyplinarnego spójnik „i” należy zastąpić spójnikiem alternatywy „lub”. Takie rozwiązanie, co wskazywano już w uwagach do ustawy o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Sądzie Najwyższym, pozwoli na wyłączenie takiej wykładni podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, w której konieczne byłoby, aby uchybienie godności urzędu musiało być jednocześnie związane ze sferą stosowania prawa przez prokuratora (oczywistą i rażącą obrazą przepisów prawa). Postulować trzeba byłoby, aby także w tym zakresie ujednolicić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej tak jak w przypadku sędziów sądów powszechnych, skoro prokuratorzy także stosują przepisy prawa. Przepis ten mógłby zatem brzmieć:



„§1. Za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa lub uchybienie godności urzędu, prokurator odpowiada dyscyplinarnie”.

W związku z innym określeniem podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej zasadnie w projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206))proponuje się uchylenie §1a w art. 142 (art. 5 pkt 3 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)).

VIII. Uwagi dotyczące innych rozwiązań

1. Oświadczenia co do przynależności do zrzeszeń, fundacji i członkostwie w partii przed objęciem funkcji sędziego

Należy pozytywnie ocenić uchylenie przepisów dotyczących konieczności składania przez sędziów (oraz prokuratorów - art. 5 pkt 1 MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)) oświadczeń co do przynależności do zrzeszeń, fundacji i członkostwie w partii przed objęciem funkcji sędziego. Chodzi tu o przepis art. 88a u.s.p. (art. 1 pkt 18 projektu MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)) i jego stosowanie w innych ustawach sądowych (art. 2 pkt 8; art. 3 pkt 3; art. 6 ust. 3), a także uchylenia art. 103a w ustawie prawo o prokuraturze (art. 5 pkt 1 MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)).

Wymóg takiego rozwiązania wynika z konieczności wykonania wyroku TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21. TSUE uznał, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 8 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).



Tożsame rozwiązanie przewidziane jest w projektach KKUSiP ustaw z dnia 3 lutego 2025 roku (np. art. 43 pkt 24 czy art. 48 pkt 31 w wersji *ex lege*).

2. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

W projekcie MS ustawy z dnia 21 stycznia 2025 roku (UD 206)) pozostawiono natomiast Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, choć uchylono niektóre przepisy przypisujące jej określony rodzaj spraw (por. art. 6 pkt 1 i pkt 6). Jest to rozwiązanie zupełnie chybione. Zachodzi konieczność wykonania - w drodze zmian legislacyjnych – zobowiązań Polski i usunięcia rozbieżności pomiędzy treścią norm traktatowych i konwencyjnych, a unormowaniami zawartymi w ustawie o Sądzie Najwyższym i w innych ustawach. W wyroku ETPC z 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga 50849/21 (wyrok w procedurze z art. 46 Konwencji – procedura wyroku pilotażowego), 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, a w konsekwencji zobligowano pozwane państwo do zastosowania odpowiednich środków ustawodawczych w celu zapewnienia w swoim wewnętrznym porządku prawnym zgodności z wymogami „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” oraz z zasadą pewności prawa (pkt 7 wyroku). 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 takim kształcie nie ma więc ona racji bytu w Sądzie Najwyższym.

Sytuacja w tym zakresie jest analogiczna jak w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej (*Reczkowicz przeciwko Polsce*), co zresztą skutkowało zniesieniem Izby Dyscyplinarnej ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1259 – art. 8 ust.1). W wyroku *Wałęsa przeciwko Polsce* przywołano zresztą orzeczenia w sprawie *Reczkowicz, Dolińska-Ficek i Ozimek, Advance Pharna sp. z o.o.*, w których ustalono, że żaden z sędziów powołanych do dwóch pełnych izb Sądu Najwyższego (Izby Dyscyplinarnej oraz IKNiSP), a także sędziów do Izby Cywilnej na wniosek



zreformowanej KRS – nie spełnia wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji (pkt 324 wyroku).

Pogląd ten został potwierdzony z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej w kompleksowym wyroku TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21, w którym stwierdzono, że skład orzekający IKNiSP nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. W bezpośrednim związku z istnieniem w strukturze Sądu Najwyższego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych pozostaje także wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21.

Reasumując, nie można zatem w 2025 r. wносить projektu ustawy, w której dalej przewiduje się funkcjonowanie IKNiSP, chociażby nawet w kontekście spraw wyborczych (np. co do protestów wyborczych czy ważności wyborów) lub innych spraw wskazanych w § 1 art. 26 u.SN (np. odwołanie od uchwał niektórych podmiotów). Już tylko na marginesie wspomnieć trzeba, że zgodnie z art. 241 § 1 i art. 244 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, w sprawach protestów wyborczych i ważności wyborów orzeka Sąd Najwyższy, a ten w polskim porządku prawnym jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. EKPC. Nie może zatem tych spraw rozpoznawać organ, który nie jest zdolny do wydania orzeczenia, a tylko w nazwie jest Sądem Najwyższym. Do tego zaś prowadzi utrzymanie w porządku prawnym IKNiSP i zezwolenie, aby jakiegokolwiek sprawy ten podmiot rozpoznawał.

IX. Przepisy przejściowe

Przepisy przejściowe nie nasuwają w tym zakresie większych uwag (poza omówioną już kwestią procedowania spraw wszczętych tzw. testem niezawisłości).