



Przewodniczący Komisji

Warszawa, 23 kwietnia 2025 r.

**Pan Doktor
Arkadiusz Myrcha**
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

**Pan
Dariusz Mazur**
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowni Panowie Ministrowie,

w odpowiedzi na pismo Podsekretarza Stanu Dariusza Mazura z dnia 31 marca 2025 r. („pismo z dnia 31 marca 2025 r.”) oraz pismo Sekretarza Stanu Arkadiusza Myrchy z dnia 15 kwietnia 2025 r. („pismo z dnia 15 kwietnia 2025 r.”), informujące, że podstawą dalszych prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości nad przywróceniem konstytucyjnego ładu w wymiarze sprawiedliwości jest przedstawiony przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury projekt ustawy o przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 w wariacie skutków z mocy prawa, pragnę podkreślić, że zaproponowane przez Komisję Kodyfikacyjną rozwiązania biorą pod uwagę stanowiska zawarte we Wspólnej Opinii Komisji Weneckiej oraz Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Zasad Prawa (DGI) w sprawie europejskich standardów regulujących status sędziów z dnia 14 października 2024 r. (dalej jako: „opinia Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r.”). oraz w Opinii końcowej ODHIR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 31 grudnia 2024 r. (dalej jako: „w opinii końcowej ODHIR z 31 grudnia 2024 r.”). Kwestia ta wymaga szerszego wyjaśnienia ze względu na sformułowany w piśmie z dnia 31 marca 2025 r. wniosek o wyrażenie przez Komisji oceny co do prawidłowości określenia skutków

wywoływanych przez projektowaną ustawę w stosunku do poszczególnych objętych nią osób.

W punkcie wyjścia uzasadnione jest przypomnienie, że ze stanowiska przedstawionego w opinii końcowej ODHIR z 31 grudnia 2024 r. wynika w szczególności, że:

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

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

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

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

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

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

g) „Każda decyzja dotycząca indywidualnego statusu wadliwie powołanego sędziego powinna podlegać mechanizmowi kontroli sądowej spełniającemu

kryteria „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, w którym nie uczestniczą sami wadliwie powołani sędziowie i w którym obowiązują ściśle zasady proceduralne dotyczące wyłączania sędziów z orzekania”.

Powyższe wskazania zostały wzięte pod uwagę w projektowanych rozwiązaniach z tym, że Komisja Kodyfikacyjna przyjęła jako kryterium ustalenia skutków uchwał obecnej Rady w postępowaniach nominacyjnych wagę występującego naruszenia zrelatywizowaną do sytuacji prawnej, w której znajdowali się kandydaci zaliczeni do poszczególnych grup, a nie jedynie rodzaj sądu i miejsce w strukturze sądownictwa. W ten sposób projekt przewiduje zróżnicowanie w zależności od tego, jaki status posiadała przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie osoba powołana na stanowisko sędziowskie na wniosek obecnej Rady, tj. przed udzieleniem jej rekomendacji na stanowisko sędziowskie. Rodzaj sądu, do którego dana osoba otrzymała nominację, został natomiast uwzględniony – zgodnie z propozycją zawartą w opinii ODHIR z 31 grudnia 2024 r. – w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organów sądowych najwyższego rzędu w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Opinia, jak się wydaje, proponowała przyjęcie regulacji *ex lege* w węższym zakresie niż proponowany w projekcie. Z przyczyn szerzej wyjaśnionych w zasadniczych motywach projektu Komisji opowiedziała się za ustawową regulacją statusu wszystkich osób powołanych na stanowiska sędziowskie jako rozwiązaniem pozwalającym uniknąć długotrwałego paraliżu systemu sądownictwa oraz przywrócić w rozsądnym terminie prawo do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa.

W związku z przyjęciem za podstawę dalszych prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości tego projektu Komisji Kodyfikacyjnej, który przewiduje regulację skutków uchwał obecnej Rady z mocy prawa, pragnę zwrócić uwagę, że w opinii Komisji Weneckiej z 14 października 2024 r. nie zajęto stanowiska w przedmiocie dopuszczalności ustawowej regulacji powrotu na poprzednie stanowiska przez osoby zajmujące urząd sędziego lub wykonujące inny zawód prawniczy (pkt 33 opinii). Krytycznie oceniono natomiast możliwość stwierdzenia w drodze ustawy, że wszystkie nominacje dokonane przez obecną Radę w określonych ramach czasowych są nieważne *ex tunc* (pkt 49 opinii). Mając na uwadze to zastrzeżenie, projekt Komisji Kodyfikacyjnej odnosi się do głównych zaleceń Komisji Weneckiej co do sposobu przywrócenia praworządności (pkt 18 opinii).

Po pierwsze, projekt wykonuje orzeczenia sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych stwierdzające istnienie systemowej wady powołań sędziowskich na wniosek obecnej Rady, której wystąpienie prowadzi do utraty atrybutu sądu ustanowionego na podstawie prawa przez organ, w którym orzekała wadliwie powołana osoba. Wady systemowe zidentyfikowane w kontekście

nominacji sędziowskich dotyczą co do zasady indywidualnie każdego sędziego, który uzyskał taką nominację. W tym sensie wada systemowa stanowi zarazem element oczekiwanej przez Komisję Wenecką zindywidualizowanej oceny konkretnego sędziego.

Po drugie, projekt, co szczególnie istotne w świetle opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., pozwala uniknąć długotrwałego paraliżu systemu sądownictwa, co wynika, z jednej strony, z proponowanego mechanizmu ustawowej delegacji oraz, z drugiej – stosunkowo krótkiego czasu potrzebnego do osiągnięcia skutków ustawy.

Wyjaśnić trzeba, że Komisja Kodyfikacyjna brała pod uwagę rozwiązanie alternatywne, co znalazło wyraz w opracowanym przez nią projekcie przewidującym uregulowanie skutków uchwał podjętych przez obecną Radę przez powierzenie tego zadania niezależnej od władzy wykonawczej i ustawodawczej Krajowej Radzie Sądownictwa. Zaproponowana w alternatywnym projekcie formuła rozwiązania problemu wadliwych powołań sędziowskich zakładała grupowanie, tj. podejmowanie przez prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa uchwał łącznie w stosunku do osób objętych takimi samymi skutkami z podziałem na osoby zajmujące stanowisko w Sądzie Najwyższym, w sądach powszechnych, w sądach administracyjnych i w sądach wojskowych. Formuła ta miała umożliwić Radzie dokonywanie oceny w ramach poszczególnych grup, a w ten sposób uwzględniała wprost zalecenia sformułowane w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r. Projekt zakładał zróżnicowanie skutków w odniesieniu do osób kwalifikujących się do poszczególnych grup.

Proponując zarazem jako drugi projekt ustawową regulację skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (wariant *ex lege*), Komisja Kodyfikacyjna miała na uwadze potrzebę przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa w rozsądnym terminie, co nie byłoby możliwe w razie powierzenia tego zadania prawidłowo ukształtowanej Krajowej Radzie Sądownictwa.

Potrzeba pilnego działania wynika, z jednej strony, z terminów na wykonanie pilotażowego wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, który obecnie przypada na 23 listopada 2025 r., oraz, z drugiej strony, ryzyka, które dla stabilności systemu prawa i stron postępowania łączy się z dalszym orzekaniem przez osoby, które nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. O skali zagrożeń może świadczyć zagadnienie, które jest obecnie przedmiotem pytania prejudycjalnego przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-225/22. Dotyczy ono dopuszczalności zbadania przez sąd powszechny, czy sąd wyższej instancji lub Sąd Najwyższy spełnia wymaganie dotyczące niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na

podstawie prawa, a w razie stwierdzenia, że tego wymagania nie spełnia, dopuszczalności pominięcia lub uznania za niebyłe orzeczenia takiego sądu uchylającego i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania. Odnotowania wymaga, że w dniu 10 kwietnia 2025 r. została przedstawiona opinia Rzecznika Generalnego Deana Spielmanna, z której wynika, że „artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE i zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, który wydał wyrok uchylony następnie w postępowaniu w przedmiocie skargi nadzwyczajnej przez sąd wyższej instancji, który przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, powinien pominąć wyrok tego organu lub – w przypadku gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia sytuacji procesowej w tej sprawie nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać go za niebyły, jeżeli nie można uznać go za orzeczenie niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. Zaznaczyć trzeba, że chociaż opinia nie determinuje kierunku ostatecznego rozstrzygnięcia tej kwestii przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, to pokazuje, że nierozwiązanie problemu w rozsądnym terminie może prowadzić do sytuacji, w której status orzeczeń wydanych osoby, które nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, będzie mógł zostać w każdym momencie podważony nie tylko w ramach kontroli instancyjnej lub przewidzianych prawem środków, lecz także wpadkowo w toku rozpatrywania innych spraw. Wystąpieniu takich skutków projektowane rozwiązania przeciwdziałają.

Właśnie potrzeba podjęcia przez ustawodawcę pilnych działań w celu przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przemawia za przyjęciem wariantu skutków z mocy prawa. Wynika to przede wszystkim z czasu potrzebnego do ukonstytuowania się Krajowej Rady Sądownictwa w trybie określonym ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („ustawa z dnia 12 lipca 2024 r.”), która nie weszła jak dotąd w życie, a także czasu potrzebnego na podejmowanie uchwał przez prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, uwzględniając zarazem możliwość ich zaskarżenia.

Z tych względów Komisja Kodyfikacyjna z aprobatą odnosi się do przyjęcia za podstawę prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości nad przywróceniem konstytucyjnego ładu w sądownictwie projektu ustawy w wariantcie skutków z mocy prawa.

Po trzecie, projekt, jak zaleca Komisja Wenecka, odnosi się do statusu wszystkich osób powołanych na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady, z tym że w odniesieniu do jednej z kategorii projektuje się ustawową konwalidację przez wyłączenie określonej grupy osób z zakresu zastosowania projektowanego mechanizmu.

Zagadnienie to wymaga jednak szerszego wyjaśnienia ze względu na wyrażoną w piśmie z 31 marca 2025 r. prośbę o dokonanie przez Komisję Kodyfikacyjną oceny „co do możliwości i zakresu ewaluacji osób, wskazanych w art. 2 ust. 2 (...) projektu”.

Odnosząc się do tej kwestii, należy przypomnieć, że naruszenia Konstytucji RP związane z powoływaniem sędziów od 2018 roku dokonywane były na kilku płaszczyznach. Podstawową płaszczyzną była płaszczyzna ustawowa dająca podstawę do działania obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Druga płaszczyzna naruszeń Konstytucji wiąże się uchwałami i sposobem wadliwie powołanej Krajowej Rady Sądownictwa oraz postanowieniami prezydenta powodującymi sędziów. Trzecia płaszczyzna naruszeń wiąże się z działalnością orzeczniczą wadliwie powołanych sędziów.

Źródłem i podstawową przyczyną kryzysu w obrębie władzy sądowniczej jest niekonstytucyjnie działająca Krajowa Rada Sądownictwa. Skutkiem działań obecnej Rady oraz działającego na jej wniosek Prezydenta RP są wadliwości postępowań nominacyjnych. Usunięcie skutków tych wadliwości jest warunkiem koniecznym przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją RP. Obecnie mamy bowiem do czynienia sytuacją nieznaną Konstytucji RP, ponieważ wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez grupę osób, które nie są sędziami w rozumieniu artykułu 179 Konstytucji RP.

Przed powstaniem tej sytuacji kwestia powołania sędziego, jego wotum do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz warunki złożenia z urzędu nie budziły większych wątpliwości interpretacyjnych. Zagadnienia te regulował art. 179 i art. 180 Konstytucji RP. Wskazane przepisy nie mogą jednak znaleźć zastosowania do sędziów powołanych wyłącznie na mocy ustawy.

Nadzwyczajna sytuacja ustrojowa wymaga wskazania konstytucyjnych założeń w oparciu, o które rozwiązany zostanie problem wadliwie powołanych sędziów, a w konsekwencji przywrócone zostaną konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, a mianowicie:

- a) podstawowym celem działań ustawodawcy powinno być usunięcie wątpliwości systemowych podważających bezstronność sędziów i sądów na wszystkich trzech płaszczyznach;
- b) konieczne jest przywrócenie wotum do orzekania wszystkim sędziom sprawującym wymiar sprawiedliwości;
- c) sanowanie skutków naruszeń nie może za punkt wyjścia przyjąć sytuacji, w której ustawami zmieniony został ustrój władzy sądowniczej, a Konstytucja RP nie przewiduje środków prawnych likwidujących ten stan. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby, że zasada nadrzędności Konstytucji straciła wiążący charakter i jest wyłącznie zasadą

programową. Pociągałoby to za sobą szereg konsekwencji uniemożliwiających zagwarantowanie prawa do sądu w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej.

Z tych przyczyn kluczowe znaczenie dla przywracania obywatelom prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa oraz zasad państwa prawa ma sanowanie skutków wadliwych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz opartych na nich postanowień Prezydenta RP. W ocenie Komisji Kodyfikacyjnej sanowanie to nie może polegać na unieważnieniu tych uchwał przez – nawet prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę sądownictwa - lub na unieważnieniu aktów Prezydenta RP zawierających wadliwe powołanie sędziego.

Podkreślić należy, że Konstytucja RP nie przewiduje weryfikacji prawidłowości aktów urzędowych Prezydenta RP polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom niebędącym sędziami w rozumieniu art. 179 Konstytucji. W konsekwencji weryfikacja taka nie może się też odbywać w oparciu art. 180 Konstytucji. Jedynie ustawą można w sposób wiążący rozstrzygnąć o statusie sędziego, który nie może w sposób bezstronny wymierzać sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie to może polegać albo na złożeniu sędziego z urzędu na mocy ustawy, albo na przywróceniu mu konstytucyjnego wotum do orzekania. Kierunek i treść takiego ustawowego rozstrzygnięcia zależą od ważenia zasad konstytucyjnych.

Biorąc pod uwagę, że wadliwie powołani sędziowie, ze względu na to, że ich powołanie nie było powołaniem w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP, nie są – z przyczyn szeroko wyjaśnionych w zasadniczych motywach projektu Komisji Kodyfikacyjnej – chronieni gwarancjami z art. 180 Konstytucji *prima facie* można by uznać za dopuszczalne ich złożenie z urzędu na mocy ustawy. Jednak ostateczne potwierdzenie takiej możliwości wymaga analizy wszystkich relewantnych przepisów Konstytucji RP. Antycypując wynik tej analizy, należy podkreślić, że w ocenie Komisji Kodyfikacyjnej takie rozwiązanie miałoby charakter nieproporcjonalny i stałoby w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi, które także wymagają uwzględnienia w procesie przywracania obywatelom prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa.

W odniesieniu do sędziów, którzy pierwotnie mieli prawidłowe powołanie na podstawie art. 179 Konstytucji RP, a następnie w sposób wadliwy zostali powołani do innych sądów lub sądów wyższego rzędu ograniczenie swobody ustawodawcy wynika z art. 179 Konstytucji. Ustawą nie można bowiem znieść prawidłowego konstytucyjnie powołania i złożyć sędziego z urzędu. Projekt Komisji Kodyfikacyjnej respektuje to ograniczenie. Opiera się ono na zasadzie powrotu sędziego na pierwotnie prawidłowo zajmowane stanowisko. Podstawą tego

rozwiązania jest ważenie zasady prawa do sądu, zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawa równego dostępu do służby publicznej.

Zarazem zasada sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej której podstawę stanowi art. 1 i art. 2 Konstytucji RP wyklucza możliwość ustawowego złożenia z urzędu wszystkich wadliwie powołanych sędziów. Takie rozwiązanie usunęłoby wprowadzić systemowe problemy związane z orzekaniem wadliwie powołanych sędziów. Równocześnie jednak uniemożliwiłoby realizowanie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Ustawa zmierzająca do usunięcia niekonstytucyjnych skutków uchwał KRS sama stałaby się źródłem wtórnej niekonstytucyjności. Zasada sprawności funkcjonowania organu władzy publicznej oraz jej konkretyzacja wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji nakazująca przyjęcie ustawowych rozwiązań gwarantujących rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie. Zasada ta stanowi konstytucyjne uzasadnienie dla powierzenia wymierzenia sprawiedliwości osobom, które uzyskały wotum do orzekania wyłącznie na podstawie ustawy. Uzasadnienie to stanowi warunek konieczny, lecz nie wystarczający do powierzenia na mocy ustawy prawa do wymierzania sprawiedliwości.

Rozpatrując konstytucyjne uzasadnienie dla podzielenia wadliwie powołanych sędziów na grupy, w tym możliwość nieusuwania z urzędu sędziów, o których mowa w art. 2 ust. 2 projektu ustawy oraz dopuszczalność nadania im konstytucyjnej inwestytury na mocy ustawy, Komisja Kodyfikacyjna brała pod uwagę wynik ważenia następujących zasad konstytucyjnych, a mianowicie:

- a) prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji i konieczność systemowego przywrócenia jego realizacji;
- b) wynikającej z art. 179 w związku z art. 180 Konstytucji zasady nieusuwalności sędziego;
- c) prawa równego dostępu do służby publicznej z art. 60 Konstytucji oraz związanej z nim zasady ochrony praw słusznie nabytych;
- d) zasady przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu oraz jej konkretyzacji z art. 91 Konstytucji,
- e) zasady proporcjonalności.

Dopuszczalność ustawowej konwalidacji wymaga bowiem znalezienia dla niej oparcia w argumentacji konstytucyjnej związanej ze stroną podmiotową wadliwie powoływanych sędziów. Argumentację taką można wskazać jedynie w odniesieniu do części wadliwie powołanych sędziów, którzy nie dysponują pierwotnie prawidłowo ukształtowanym powołaniem opartym na art. 179 Konstytucji RP. Osoby takie zostały wskazane w art. 2 ust. 2 projektu ustawy. Wynik ważenia zasad konstytucyjnych uzasadnia przy tym rozszerzenie grupy osób, o których mowa w art. 2 ust. 2 projektu ustawy, także o osoby, o których

mowa w art. 15 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).

W stosunku do tych osób zachodzą w części lub w całości przesłanki uzasadniające powierzenie im wotum do orzekania, a mianowicie:

- a) osoby, które miały przyznane na mocy ustawy czasowo określone prawo do ubiegania się o powołanie na urząd sędziego i realizowały w ten sposób prawo równego dostępu do służby publicznej z art. 60 Konstytucji RP. W ramach tego prawa objęte były prawem do ochrony praw słuszenie nabytych. Podkreślić należy, że Konstytucja nie gwarantuje publicznego podmiotowego prawa do uzyskania urzędu sędziego. Jeśli jednak ustawodawca stwarza sytuację, w których powstaje prawo do ubiegania się o urząd sędziego, to w ramach tego prawa dana osoba objęta jest zasadą ochrony praw słuszenie nabytych. Zasady te znajdują zastosowanie w szczególności do osób, które znalazły się w sytuacji przymusowej polegającej na tym, że odstąpienie od postępowania nominacyjnego przez obecną KRS rodziło ryzyko wygaśnięcia prawa do ubiegania się o urząd sędziego, które miało charakter czasowy;
- b) dla rozwiązania przyjętego w art. 2 ust. 2 projektu ustawy znaczenie ma też charakter postępowania, a w szczególności ograniczona rola Krajowa Rady Sądownictwa oraz fakt, że podejmowane przez Radę uchwały nie stanowiły rozstrzygnięć o konkursie na wolne stanowiska sędziowskie, co dotyczy zwłaszcza asesorów sądowych w sądach powszechnych.

Biorąc pod uwagę powyższe racje, należy stwierdzić, że ze względu na zasady sprawności funkcjonowania państwa, zasadę zaufania do państwa, stanowionego przez to państwo prawa oraz zasadę ochrony praw słuszenie nabytych uzasadniona jest konwalidacja statusu wadliwie powołanych sędziów, o których mowa w art. 2 ust. 2 projektu ustawy. Równocześnie należy stwierdzić, że w odniesieniu do pozostałych osób, które zostały wadliwie powołane na urząd sędziego wyłącznie na podstawie ustawy brak jest konstytucyjnego uzasadnienia dla sanowania ich powołań, a konsekwencji powierzenia im sprawowania wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 w ust. 1 Konstytucji RP. Szczegółności uzasadnienie takiego nie tworzy wyłącznie zasada sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej.

Przyjmując, że konstytucyjnie uzasadnione jest powierzenie wotum do orzekania wskazanym osobom wymienionym w art. 2 ust. 2 projektu ustawy, należy stwierdzić, że konwalidacja taka nie można polegać na zastosowaniu trybu,

o którym mowa w art. 179 Konstytucji. Czym innym bowiem jest kandydowanie danej osoby na urząd sędziego, zgłoszenie takiej kandydatury do Krajowej Rady Sądownictwa i uwzględnienie wniosku postanowieniem Prezydenta RP. Czym innym natomiast jest sytuacja, w której mamy do czynienia z osobą sprawującą wymiar sprawiedliwości na podstawie wadliwie udzielonego wotum do orzekania. Poszukując konstytucyjny podstawy dla udzielenia wotum takiej osobie, nie można jej odnaleźć w art. 179 Konstytucji. Przepis ten nie daje podstaw do sformułowania oceny wadliwości statusu ukształtowanego wyłącznie ustaw. A dokonanie takiej oceny jest immanentnym elementem rozstrzygnięcia o konstytucyjnym statusie sędziego i ewentualnym sanowaniu tego statusu.

W ocenie Komisji Kodyfikacyjnej, Prezydent RP nie mógłby w oparciu o art. 179 Konstytucji RP uchylić lub zmodyfikować wydanego wcześniej aktu powołania ze względu na jego wadliwość. Na przeszkodzie takim działaniom stoi art. 126 ust. 3 Konstytucji RP. Z kolei wykreowanie przez ustawodawcę nowej kompetencji dla Prezydenta RP nie mieszczącej się w art. 179 Konstytucji, ale dającej mu kompetencję do sanowania wadliwych powołań, wymagałoby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Z wielu powodów, wynikających m.in. z art. 10 i art. 173, art. 175 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest – zdaniem Komisji Kodyfikacyjnej – możliwe nadanie sędziemu wotum do orzekania aktem urzędowym wydanym przy współdziale organu władzy politycznej jakim jest Prezes Rady Ministrów.

Sanowanie wadliwego wotum do wymierzenia sprawiedliwości nie jest też możliwe wyłącznie na podstawie orzeczenia sądu. Przeszkoda tkwi nie tyle w dopuszczalności sądowej kontroli aktów prezydenta, co niemożności dokonania sądowej autosanacji. Na gruncie zasady podziału władzy dopuszczalne jest by sąd stwierdzał wadliwość powołania sędziego. Niedopuszczalne byłoby jednak by sąd samodzielnie kreował konstytucyjny urząd sędziego.

Komisja Kodyfikacyjna, rozumiejąc intencje poszukiwania dróg konwalidacji wadliwych powołań, zwraca uwagę, że trudno jest wyinterpretować z Konstytucji RP kompetencję do sanowania wadliwych powołań sędziowskich przez Krajową Radę Sądownictwa. Ustawodawca może wprowadzić konkretyzując art. 186 ust. 1 Konstytucji RP powierzać Radzie nowe kompetencje, jednak konstytucyjnie wątpliwe jest, czy mógłby Krajowej Radzie Sądownictwa powierzyć kompetencje władcze na mocy, których Rada samodzielnie rozstrzygałaby o nadaniu sędziemu konstytucyjnego wotum do orzekania. Wątpliwość ta dotyczy w szczególności sytuacji, w której o wadliwości statusu sędziego przesądzą nie jego indywidualne zachowania lub cechy, lecz wyłącznie wadliwy akt powołania.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że sanowanie wadliwego powołania sędziego powinno następować z mocy ustawy. Jedynie ustawodawca w oparciu o art. 4 ust. 2 Konstytucji RP ma kompetencje do konwalidowania powołania do wymierzania sprawiedliwości. Prawną formą sanowania wadliwego

statusu jest zatem ustawa, co znajduje uzasadnienie tylko wtedy, gdy po stronie podmiotowej wadliwie powołanego sędziego występuje konieczność realizacji zasad konstytucyjnych. W odniesieniu do sędziów wskazanych w art. 2 ust. 2 projektu ustawy konieczność taka wynika przede wszystkim z art. 2 i art. 60 Konstytucji. Skutkiem projektowanej ustawowej konwalidacji będzie powrót do sytuacji, w której zagwarantowane jest prawo każdego do rozpoznania jego sprawy przez sąd ustanowiony na podstawie prawa.

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

Po czwarte, projektowane skutki będą występowały wraz z wejściem ustawy w życie, a ich utrzymanie będzie zależało od prawomocnego rozstrzygnięcia w ponownie przeprowadzanych – przez niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej, prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa – postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie, które uprzednio zostały zakończone uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady. Rozstrzygnięcia te będą poddane kontroli Sądu Najwyższego powołanego na podstawie prawa.

Odnosząc się z kolei do ujawnionych w debacie publicznej, a w szczególności podczas spotkania 18 lutego 2025 r. z udziałem przedstawicieli rządu, Komisji Kodyfikacyjnej oraz ekspertów zewnętrznych zaproszonych przez Ministra Sprawiedliwości, oczekiwań w zakresie wyraźnego przesądzenia w projekcie ustawy kwestii kontroli sądowej, pragnę podkreślić, że przedłożony przez Komisję Kodyfikacyjną projekt ustawy zawierał odpowiednie rozwiązania. Dostrzegając jednak wagę jednoznacznego przesądzenia tej kwestii, Komisja Kodyfikacyjna proponuje wprowadzić do projektowanej ustawy mechanizm umożliwiający sądową kontrolę prawidłowości określenia skutków wywoływanych przez ustawę w stosunku do poszczególnych objętych nią osób. Propozycje takiego rozwiązania, omówioną w trakcie rozmów przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Komisji Kodyfikacyjnej, przedstawiam w załączeniu, wraz z jej uzasadnieniem, stosownie do oczekiwania wyrażonego w piśmie z dnia 15 kwietnia 2025 r.

W tym zakresie Komisja Kodyfikacyjna przyjmuje rozwiązanie, zgodnie z którym od zawiadomienia dokonywanego przez Ministra Sprawiedliwości o objęciu określonej osoby skutkami występującymi z mocy projektowanej ustawy przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Najwyższego, co stwarza podstawę kontroli sądowej projektowanych rozwiązań, a tym samym zapewnienia osobom objętym projektowanymi skutkami dostęp do sądu. Wyjaśnić jednak trzeba, że takie rozwiązanie może negatywnie wpłynąć na osiągnięcie projektowanych w

ustawie skutków w rozsądnym terminie ze względu na czas potrzebny do przeprowadzenia postępowania przed Sądem Najwyższym i konieczność odroczenia w tym okresie decyzji o uruchomieniu ponownie przeprowadzanych postępowań konkursowych. Podtrzymać należy natomiast stanowisko wynikające z pierwotnego projektu Komisji Kodyfikacyjnej, że sądowa kontrola skutków określonych w ustawie może w sposób pełny nastąpić w ramach powtarzanych postępowań konkursowych na zwolnione stanowiska sędziowskie, ponieważ otwarcie tych konkursów oraz udział w nich osób powołanych na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady jest immanentnie związane ze stwierdzeniem zwolnienia z mocy prawa tych stanowisk sędziowskich, co może podlegać ocenie samej Rady, jak i Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołania od uchwał podejmowanych w przedmiocie obsady tych stanowisk.

Mając na względzie zgłaszane w trakcie spotkań, podczas których przedstawiciele Komisji Kodyfikacyjnej prezentowali uzasadnienie szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy, uwagi przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, pragnę podkreślić, że posłużenie się w projekcie ustawy konstrukcją powtarzanych (a nie nowych) konkursów uzasadnione jest, z jednej strony, dążeniem do sprawnego i szybkiego uregulowania uchwał obecnej Rady oraz, z drugiej strony, zapewnieniem, że ocena indywidualnych kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego będzie przeprowadzana w warunkach transparentnej konkurencji o wolne stanowiska sędziowskie. Ważąc te wartości, projekt przyjmuje, że ocena indywidualnych kompetencji do zajmowania stanowiska sędziego nie może być dokonywana *in abstracto*, lecz musi uwzględniać porównanie z innymi potencjalnymi kandydatami na to stanowisko, co odpowiada przyjętemu w Polsce modelowi wyłaniania kandydatów na stanowiska sędziowskie w warunkach konkurencji.

Taką konstrukcję dopełnia przewidziane w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym sędziowie, którzy objęli pierwsze stanowisko sędziowskie na podstawie art. 179 Konstytucji RP, a następnie zmienili miejsce służbowe w tym samym pionie sądownictwa, będą delegowani z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym obecnie zajmują stanowiska albo do którego zostali przeniesieni; taka ustawowa delegacja powinna móc zostać przedłużona na wniosek sędziego, o ile sędzia ten bierze udział w powtarzanym konkursie. Tym samym projekt pozwala sędziom, którzy zdecydowali się na udział w powtarzanych postępowaniach, na dalsze orzekanie w sądzie, w którym objęli stanowisko, do czasu rozstrzygnięcia konkursu, o ile jest to uzasadnione wolą samego sędziego. Pozwala to na ograniczenie negatywnych skutków zmiany miejsca służbowego dla sędziego objętego skutkami ustawy aż do czasu rozstrzygnięcia ponownego konkursu. Tym bardziej, że projektuje się rozwiązanie zapewniające wszystkim sędziom delegowanym do sądu wyższego otrzymywanie wynagrodzenia w stawce określonej według miejsca służbowego w sądzie, w którym sędzia delegowany

pełni obowiązki. Co istotne, przyjęcie takiego rozwiązania chroni również strony postępowania przed skutkami wydania orzeczenia przez osobę wadliwie powołaną na urząd sędziego, ponieważ *votum* sędziego do orzekania na dotychczasowym miejscu służbowym nie wynika już w tym wypadku z wadliwego powołania na wniosek obecnej Rady, lecz z pierwotnego aktu powołania opartego na art. 179 Konstytucji RP oraz delegacji mającej podstawę w projektowanej ustawie.

W załączeniu – stosowanie do wniosków zawartych w pismach z dnia 31 marca 2025 r. oraz z dnia 15 kwietnia 2025 r. przekazuję projekt dodatkowej regulacji przewidującej wyraźnie sądową kontrolę prawidłowości określenia skutków wynikających z ustawy w stosunku do osób nią objętych wraz z uzasadnieniem tego rozwiązania.

Jednocześnie, na podstawie § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2024 r., poz. 350), zwracam się o udzielenie informacji o planowanym terminie zakończenia opracowania legislacyjnego przez Ministerstwo Sprawiedliwości i przedstawienia Radzie Ministrów projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Z poważaniem

Dr hab. Krystian Markiewicz prof. UŚ
Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej
Ustroju Sądownictwa i Prokuratury

Załączniki.

- projekt art. 15-15b wraz z uzasadnieniem