

Nazwa projektu Projekt 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 Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu <u>pod względem legislacyjnym:</u> Arkadiusz Myrcha, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości <u>pod względem merytorycznym:</u> Dariusz Mazur, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu <u>opiekun legislacyjny:</u> Marcin Gubała, Dyrektor Departamentu Legislacyjnego e-mail: sekretariat.dl@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 764 <u>opiekun merytoryczny:</u> Marta Kożuchowska-Warywoda, Dyrektor Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych email: sekretariat.dko@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 502	Data sporządzenia 06.10.2025 r. Źródło: Inicjatywa własna Nr w wykazie prac
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedmiotem ustawy jest przywrócenie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał w sprawach indywidualnych podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3; dalej jako: „ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r.”).

Zagwarantowanie obywatelom tego prawa, a wraz z nim niezależności sądów i niezawisłości sędziów było podstawowym, opartym na konsensie, celem transformacji ustrojowej po 1989 r. Konsens ten obejmował podstawowe rozwiązania w zakresie powoływania sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, mającej stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc organem niezależnym od władz politycznych. Organ ten miał reprezentować samorząd sędziowski oraz władzę ustawodawczą i wykonawczą.

Zasady te zostały podważone przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. Wraz z jej przyjęciem Krajowa Rada Sądownictwa utraciła swoją konstytucyjną tożsamość. Wadliwość postępowań nominacyjnych przed obecną Radą została zapoczątkowana naruszeniem konstytucyjnej zasady wyboru jej sędziowskiej części określonej w art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP). Pogłębił ją sposób podejmowania przez Radę decyzji o wyborze kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie oraz ograniczenie – również w wyniku dokonanych w latach 2017–2023 r. zmian innych ustaw – możliwości merytorycznej oceny tych kandydatów w warunkach otwartej konkurencji o stanowiska sędziowskie.

Na skutek zmian przyjętych w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz dokonanych w latach 2017–2023 r. nowelizacji innych ustaw Rzeczpospolita Polska stała się pierwszym państwem, wobec którego Komisja Europejska zdecydowała się prowadzić postępowanie na podstawie komunikatu „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”. Kiedy nie przyniosło to oczekiwanego rezultatu, Komisja postanowiła, również po raz pierwszy, uruchomić procedurę z art. 7 ust. 1 TUE w celu stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska spowodowała wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności z art. 2 TUE. Komisja zdecydowała się, również po raz pierwszy w historii, wnieść do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi mające za przedmiot uchybienie w postaci niezapewnienia niezawisłości i niezależności sądów krajowych, w tym przede wszystkim krajowego sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47; dalej jako: TFUE) - tj. polskiego Sądu Najwyższego - na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389; dalej jako: KPP).

Polskie, ale też zagraniczne sądy zaczęły kierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalne na mocy art. 267 TFUE, w których kolejne elementy działań państwa polskiego wobec sądownictwa

oceniane były jako naruszające standardy unijne. Na skutek tych pytań, TSUE stwierdził – także po raz pierwszy w historii integracji europejskiej – że wobec państwa członkowskiego, takiego jak Polska, nie można stosować zasady wzajemnego zaufania w kontekście europejskiego nakazu aresztowania ze względu na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi KPP, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej (wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie Minister for Justice and Equality przeciwko LM, C-216/18 PPU).

Wszystko to sprawia, że obecnie występuje niemożność zagwarantowania stronom w każdej sprawie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Systemowy charakter tego naruszenia został stwierdzony w licznych wyrokach sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych (zob. np. w wyroki ETPCz z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19; z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20; wyroki TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, AK przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982; z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H. i I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153; z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż., EU:C:2021:798; z 4 września 2025 r., C-225/22, „R” S.A. przeciwko AW „T” sp. z o.o., EU:C:2025:649; uchwała Sądu Najwyższego pełny skład SN – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7), a w szczególności w pilotażowym wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, do którego wykonania niniejszy projekt zmierza.

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

Jest to tym istotniejsze, że wymiar sprawiedliwości znajduje się w największym od 1989 r. kryzysie, którego konsekwencje mogą wywierać negatywny wpływ na możliwość skutecznej ochrony i egzekwowania praw przez obywateli w kolejnych latach, na co zwraca uwagę Najwyższa Izba Kontroli w przedstawionej 1 października 2024 r. informacji o wynikach kontroli „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości” (KPB.430.2.2024). Najwyższa Izba Kontroli jednoznacznie stwierdza, że sposób podejmowania przez Ministra Sprawiedliwości w latach 2018–2023 działań legislacyjnych wpływał negatywnie na stabilność prawa, a w konsekwencji na sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (s. 9 informacji o wynikach kontroli). Co więcej, jak wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane w tym okresie przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie organizacji sądów powszechnych i zarządzania ich kadrami nie przyniosły w ujęciu globalnym wyraźnych, jednoznacznych korzyści dla sprawności sądownictwa powszechnego.

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

Ustawa uwzględnia zalecenia wynikające z opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., w której – odsyłając do Pilnej Wspólnej Opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wydanej 8 maja 2024 r., CDL-

PI(2024)009, Opinia Nr 1181/2024 (dalej jako: „pilna opinia Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r.”) – stwierdzono, że „wymóg bezpieczeństwa kadencji może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy odpowiednie powołanie, nominacja lub wybór zostały dokonane zgodnie z Konstytucją i standardami europejskimi. Odmienne stanowisko oznaczałoby, że rząd mógłby zignorować lub ominąć przepisy konstytucyjne dotyczące mianowania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa kadencji, aby takie mianowanie stało się nieodwracalne, co stanowiłoby sytuację, która podważyłaby zasadę praworządności” (pkt 15 opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r.). Fragment ten trzeba rozpatrywać w kontekście powołanego w pilnej opinii Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r. wyroku ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18, w którym stwierdzono, że uznanie, iż dany sąd nie jest sądem ustanowionym na podstawie prawa może mieć znaczące konsekwencje dla zasad pewności prawa i nieusuwalności sędziów, które muszą być starannie przestrzegane z uwzględnieniem celów, którym służą. Przestrzeganie tych zasad za wszelką ceną i kosztem wymagania sądu ustanowionego na podstawie prawa może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do wymiaru sprawiedliwości. Podobnie jak we wszystkich przypadkach, w których podstawowe zasady Konwencji wchodzi w konflikt, należy dokonać ich ważenia, aby ustalić, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i przekonującym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej oraz od zasady nieusuwalności sędziów, w okolicznościach konkretnej sprawy.

Z przywołanego stanowiska jasno wynika, że chociaż ważnym aspektem praworządności i niezależności sądownictwa jest zasada nieusuwalności, to mogą istnieć okoliczności, w których osoby powołane na stanowiska sędziowskie z takiej ochrony nie korzystają. Jest tak – jak przyjęto w projektowanej ustawie – zwłaszcza wtedy, gdy powołanie następowało – jak w wypadku działalności Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. – w sposób sprzeczny z art. 179 Konstytucji RP. Utrzymanie takich powołań w mocy prowadziłoby zatem do utrwalania stanu sprzecznego z tymi standardami. Projektowana ustawa rozwiązuje ten dylemat, rozwijając istniejące standardy międzynarodowe z poszanowaniem dorobku europejskiej kultury prawnej oraz krajowego porządku konstytucyjnego, odwołując się w szczególności do konstytucyjnych zasad powoływania sędziów określonych w art. 179 Konstytucji RP.

Projektowane regulacje a zgodność ze standardem konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym

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

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

Systemowe wadliwości procedury nominacji sędziowskich powodują, że udział osoby powołanej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. w rozpoznaniu sprawy jednostek, którym przysługuje prawo do sądu, będzie prowadzić do naruszenia tego prawa. Teza ta jasno wynika z przedstawionego już orzecznictwa sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych, a w szczególności wykonywanego niniejszą ustawą pilotażowego wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie uznał samego problemu wadliwych nominacji za naruszenie art. 19 TUE. Problem wadliwych nominacji na urząd sędziego wynika z ukształtowania KRS w sposób niezgodny z Konstytucją RP, a nie – jak w dotychczasowych przypadkach stosowania tej instytucji w innych państwach – zjawisk dających się oceniać indywidualnie w odniesieniu do postępowania konkretnego sędziego (np. korupcji albo współpracy z reżimem niedemokratycznym). Innymi słowy, paradoks sędziego niemającego sądzić ma źródło w konstytucyjnej wadliwości procedury, w której uzyskał on swój obecny status, a nie jego indywidualnych kwalifikacjach.

Ewentualna próba indywidualnej oceny kwalifikacji osób, które objęły stanowisko na podstawie uchwał obecnej Rady, prowadziłaby ze względu na liczbę powołań dokonanych na jej wniosek, do wieloletniego paraliżu postępowań sądowych, mogącego zarazem tworzyć wrażenie, że sędziowie zajmują się wyłącznie swoimi sprawami, a nie

rozstrzyganiem sporów, do czego wymiar sprawiedliwości jest powołany. Kryzysowa sytuacja wymiaru sprawiedliwości oraz obowiązek zapewnienia sprawności i szybkości postępowań sądowych przemawia przeciwko temu rozwiązaniu. Natomiast organ dokonujący weryfikacji musiałby mieć zarazem kompetencje śledcze, aby ustalić, jakie czynniki pozamerytoryczne miały wpływ na uchwałę obecnej Rady, co jeszcze bardziej wydłużyłoby proces weryfikacji. Na gruncie dotychczasowego orzecznictwa ETPCz brak jest uzasadnienia dla różnicowania statusu sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz pozostałych sądów. Do tej pory ETPCz, ani też TSUE, o takim zróżnicowaniu oceny i skutków wadliwości nie orzekł.

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

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

Punktem wyjścia do systemowej naprawy wymiaru sprawiedliwości oraz uregulowania statusu wadliwie powołanych sędziów musi być przyjęcie, że sędziowie nominowani przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., jako sędziowie powołani wyłącznie na podstawie ustawy, a nie Konstytucji RP, nie są chronieni bezwzględnie gwarancją nieusuwalności sędziów przewidzianą w Konstytucji RP oraz w standardach europejskich.

Konieczność dokonania zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym

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

W zakresie struktury Sądu Najwyższego stwierdzić należy, że wyodrębnienie w Sądzie Najwyższym pięciu izb, co zakłada obowiązująca ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r., jest sprzeczne z polską tradycją ustrojową. Nie ma także

uzasadnienia ani merytorycznego, ani funkcjonalnego dla dalszego utrzymania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Projekt zakłada zatem jej likwidację (art. 51 ustawy).

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

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

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

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

W odniesieniu do Izby Odpowiedzialności Zawodowej przewiduje się zmiany w sposobie wyłaniania sędziów orzekających w tej Izbie. Proponuje się (w nowelizowanych przepisach art. 22a i art. 22c) zastąpienie mechanizmu polegającego na wylosowaniu sędziów Sądu Najwyższego w liczbie trzykrotności miejsc podlegających obsadzeniu, spośród których Prezydent RP dokonuje ostatecznego wyboru i wyznaczenia sędziów mających orzekać w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej, mechanizmem, zgodnie z którym sędziowie Sądu Najwyższego zostaną wylosowani do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej dokładnie w takiej liczbie, ile jest miejsc do obsadzenia, i każdy wylosowany sędzia zostanie wskazany do orzekania w tej Izbie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Skarga nadzwyczajna

Utworzenie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, składającej się wyłącznie z sędziów mianowanych na

wniosek obecnej Rady, związane było przede wszystkim z ustanowieniem nadzwyczajnego środka odwoławczego, którego głównym zadaniem jest ponowne sprawdzenie prawomocnych orzeczeń sądowych, w tym orzeczeń wydanych w postępowaniach, w których zapadło już orzeczenie Sądu Najwyższego, na podstawie ogólnych i niejasnych kryteriów.

Skarga nadzwyczajna jako nowy środek zaskarżenia, nieznaný dotąd w takiej formie zarówno polskiej procedurze cywilnej jak i polskiej procedurze karnej, wprowadzony został do porządku prawnego, ustawą o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r. Zamierzeniem ustawodawcy było wypełnienie luki wynikającej z wąskiego zakresu skargi konstytucyjnej, w modelu przyjętym w art. 79 Konstytucji RP. Zarówno skarga konstytucyjna, jak i skarga nadzwyczajna mają spełniać ten sam cel, ochronę wolności i praw człowieka określonych i zagwarantowanych w Konstytucji RP. Wobec przyjętego na gruncie Konstytucji RP tzw. wąskiego modelu skargi konstytucyjnej praktyka funkcjonowania tego środka ochrony wskazuje, iż ten instrument prawny nie jest wystarczający dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony praw człowieka oraz wolności i praw obywatelskich. Stąd też, motywując to potrzebą uzupełnienia zakresu ochrony realizowanej przez skargę konstytucyjną, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego instytucję skargi nadzwyczajnej.

Środek ten od samego początku spotkał się jednak z krytyką nauki prawa i Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zarzucano mu zbyt szerokie i nazbyt ogólnie określone przesłanki jego stosowania, zezwalające na wzruszanie prawomocnych orzeczeń. W praktyce orzeczniczej skarga nadzwyczajna ingeruje bowiem w zasadę stabilności orzeczeń. Na tym tle pełną aktualność zachowuje stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, zgodnie z którym prawomocność stanowi sama w sobie wartość konstytucyjną, zaś podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości.

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

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

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

Biorąc pod uwagę tak istotne zastrzeżenia proceduralne, tj. swobodę zainteresowanych organów w interpretacji podstaw odwołania, wykorzystywanie procedury odwoławczej jako „zwykłego odwołania w przebraniu”, co umożliwia organowi orzekającemu ponowne rozpatrzenie sprawy, w tym w odniesieniu do stanu faktycznego (pkt 232–235), wskazane jest usunięcie tego środka odwoławczego z systemu prawnego. Jest to uzasadnione również jeżeli uwzględnić fakt, że system prawa proceduralnego przewiduje inne instrumenty służące do korygowania prawomocnych orzeczeń, które naruszają prawo.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Art. 2 ust. 1 projektu przewiduje, że uchwały obecnej Rady o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu okręgowego lub sędziego wojewódzkiego sądu garnizonowego są pozbawione mocy prawnej.

Osoby powołane na urząd sędziego na podstawie tych uchwał zostaną pogrupowane na następujące główne kategorie:

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

Początkujący sędziowie, sędziowie korzystający z prawa powrotu do wykonywania zawodu sędziego

Projekt przewiduje, że w przypadku osób będących asesorami sądowymi (lit. a i b powyżej), osób będących referendarzami sądowymi i asystentami sędziów (lit. c powyżej) oraz osób korzystających z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego (lit. d powyżej) nastąpi ex lege, z dniem wejścia w życie ustawy, potwierdzenie skuteczności ich powołania na stanowisko sędziowskie (art. 2 ust. 2 w zw. z ust. 1) ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów.

Do grupy tej należą:

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

Wskazany wyżej skutek obejmie łącznie ok. 1000 osób. W tej liczbie najliczniejszą podgrupę (ok. 500 osób w sądach powszechnych i ok. 100 osób w sądach administracyjnych) stanowią osoby powołane na stanowiska sędziów po asesurze sędziowskiej, a obok nich początkujący sędziowie, którzy zdali egzamin sędziowski, nie odbywali asesury, a przed objęciem urzędu sędziego pracowali w sądach jako referendarze sądowi (około 280 osób) lub asystenci sędziego (ok. 120 osób). Rozwiązanie projektodawcy uwzględnia fakt, że osoby te z jednej strony, po zdaniu egzaminu sędziowskiego, reprezentują wysoki merytoryczny poziom przygotowania do sprawowania urzędu sędziego a z drugiej strony znalazły się w przymusowym położeniu i nie mogły odstąpić od udziału w postępowaniu konkursowym przed wadliwą KRS z uwagi na ryzyko wygaśnięcia prawa do sprawowania urzędu sędziego.

Wobec tak dużej liczby sędziów, którzy wymagają potwierdzenia nadanej im wadliwie inwestytury, tylko takie rozwiązanie

jest w stanie pogodzić potrzebę wyposażenia wskazanych sędziów w konstytucyjnie umocowane votum do orzekania oraz potrzeb systemu sądowego, z którego nie można bez istotnego uszczerbku dla obywateli, wyłączyć około 1000 aktywnych orzeczników.

Alternatywą dla przyjętego rozwiązania, zakładającego potwierdzenie ex lege prawidłowości statusu wymienionej wyżej grupy sędziów byłoby przyjęcie, że osoby te powinny przejść od początku całą ścieżkę nominacyjną, co po pierwsze naruszyłoby prawo obywateli do sądu, które obejmuje też prawo do sprawnego rozpoznania sprawy, a po drugie oznaczałoby zasadność powstrzymania się od sprawowania wymiaru sprawiedliwości do czasu zakończenia procesu nominacyjnego, przez wskazanych sędziów. Wskazana grupa stanowi około 10% łącznej liczby sędziów sądów powszechnych w Polsce, w dodatku orzekających w sądach pierwszej instancji, a więc tych, do których wpływa największa ilość wszystkich spraw sądowych. Co więcej mając na uwadze okoliczność, iż są to sędziowie orzekający w sądach rejonowych, praktycznie nie ma możliwości zastąpienia ich choćby w drodze tzw. delegacji poziomych (z innych sądów równorzędnych), gdyż wszystkie sądy rejonowe, w całym kraju, zmagają się z niewystarczającą liczbą orzeczników. Jednocześnie, przewidziane w projektowanych przepisach potwierdzenie ex lege skuteczności powołań na urząd sędziego wskazanej grupy sędziów jednoznacznie wyłącza - w jakimkolwiek aspekcie - możliwość kwestionowania rozstrzygnięć podjętych z udziałem tych osób w latach 2018-2025 ze względu na zarzut wadliwej obsady sądu, co motywowane jest właśnie zapewnieniem i ochroną bezpieczeństwa prawnego obywateli.

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

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

Osoby, które - z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej KRS - przysły do zawodu sędziowskiego z innych zawodów prawniczych

Kategorię tę tworzą przede wszystkim osoby, które ubiegały się o urząd sędziego, będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, notariuszami lub pracownikami naukowymi. Członkowie tej grupy znajdowali się w innym położeniu niż wspomniani wcześniej asesorzy sądowi, referendarze lub asystenci sędziów, ponieważ w ich przypadku prawo do ubiegania się o powołanie na urząd sędziego nie było przyznane na czas ustawowo określony, lecz miało charakter bezterminowy. To uzasadnia przyjęcie w stosunku do tych osób innego skutku. Jest nim ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego. Jest to grupa około 350 osób w sądach powszechnych oraz 80 osób w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, które nie miały pierwotnie prawidłowo nadanego votum i od początku były sędziami ustanowionymi wyłącznie na podstawie ustawy (lit. f i g powyżej).

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

Kontrola sądowa na etapie występowania skutków z mocy ustawy

W projekcie ustawy przyjęto, że przewidziane w niej skutki dotyczące statusu sędziów, którzy zostali powołani na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie art. 9a ustawy z 8 grudnia 2017 r., wystąpią z mocy prawa z chwilą wejścia ustawy w życie. Wystąpienie tych skutków w odniesieniu do poszczególnych sędziów będzie stwierdzał Minister Sprawiedliwości, na którego projekt nakłada obowiązek obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wykazu obejmującego imię, nazwisko, datę urodzenia, stanowisko i datę powołania na to stanowisko każdego z sędziów wraz ze wskazaniem skutków wywoływanych przez ustawę oraz ich podstawy prawnej. W świetle projektu czynność

Ministra Sprawiedliwości ma wyłącznie charakter informacyjny.

Projektowana ustawa zawiera rozwiązania, które w różnym stopniu modyfikują stosunek służbowy osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, a w wyjątkowych sytuacjach przewidują, że stosunek ten ustaje z mocy prawa. Ze względu na wagę i zakres oddziaływania tych rozwiązań na sferę praw osobistych i zawodowych tych osób projekt przyjmuje, że kwestia wystąpienia skutków wynikających z mocy ustawy powinna podlegać bezpośredniej kontroli sądowej.

Projekt zawiera odrębne unormowania określające zasady realizacji przez zainteresowane osoby prawa dostępu do sądu oraz regulujące tryb prowadzenia postępowania w tych sprawach. W tym zakresie projekt przewiduje dopuszczalność wniesienia przez zainteresowaną osobę odwołania do Sądu Najwyższego w celu umożliwienia zbadania prawidłowości określenia we wpisie do wykazu, ogłaszanym przez Ministra Sprawiedliwości, skutków wynikających z ustawy w stosunku do tej osoby.

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

Projekt przewiduje, że właściwy do rozpoznania odwołań będzie kwalifikowany skład pięciu sędziów wyznaczanych spośród wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, a także sędziów delegowanych do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym, przy czym sędzia referent będzie ustalany według kolejności wpływu odwołania i z uwzględnieniem kolejności alfabetycznej nazwisk wszystkich sędziów Sądu Najwyższego na prowadzonej w tym celu liście, lecz z pominięciem sędziów delegowanych. Składowi rozpoznającemu odwołanie będzie przewodniczył sędzia Sądu Najwyższego zajmujący stanowisko w Izbie Cywilnej albo w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, co jest związane z tym, że postępowanie w sprawie będzie prowadzone na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów ustawy Kodeks postępowania cywilnego.

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

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

Projekt przyjmuje, że niezależnie od rodzaju sądu o wolnych stanowiskach powinien ogłaszać Minister Sprawiedliwości. Konieczność skoordynowania licznych postępowań dotyczących stanowisk w różnych sądach uzasadnia skupienie kompetencji do ogłoszenia o wolnych stanowiskach w jednym organie.

Osoby, które objęły urząd sędziego na wniosek obecnej Rady, będą co do zasady brały udział w ponownych postępowaniach

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

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

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

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

Osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, mają prawo na swój wniosek powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu.

Osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały w instytucji publicznej stanowisko związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, mają prawo na swój wniosek powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko.

Osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały stanowisko prokuratora, mogą ubiegać się o powołanie – na swój wniosek – na poprzednio zajmowane stanowisko prokuratora.

Osoby, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną Radę o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza, mogą ubiegać się o uzyskanie wpisu na właściwą listę lub powołania na zasadach określonych w przepisach odrębnych. W tym zakresie realizacja reguły powrotu jest ograniczona przez wzgląd na autonomię samorządów prawniczych gwarantowaną przez art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Wykonanie projektowanego prawa powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko podlega wyłączeniu, jeżeli osoba, której stosunek służbowy ustał wraz z wejściem w życie ustawy, skorzysta z możliwości uzyskania mianowania na stanowisko referendarza sądowego. Prezes właściwego sądu apelacyjnego albo właściwego sądu administracyjnego będzie mianował taką osobę – na jej wniosek – na stanowisko referendarza sądowego w sądzie powszechnym lub administracyjnym, w którym osoba ta pełniła urząd na stanowisku sędziego. Przepisów tych nie stosuje się do osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ postępowania o powołanie na te stanowiska były dotknięte kwalifikowanymi wadami, a poza tym w sądach tych nie funkcjonują referendarze sądowi.

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

Regulacje służące zapewnieniu niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym

Założeniem projektu jest zagwarantowanie sprawnego i możliwie niezakłóconego funkcjonowania sądownictwa w okresie powtarzania konkursów. Sędziowie, którzy objęli pierwsze stanowisko sędziowskie na podstawie art. 179 Konstytucji RP, a

następnie zmienili miejsce służbowe w tym samym pionie sądownictwa, będą delegowani z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym obecnie zajmują stanowiska albo do którego zostali przeniesieni. Votum sędziego do orzekania na dotychczasowym miejscu służbowym nie wynika w tym wypadku z wadliwego powołania na wniosek obecnej Rady, lecz z pierwotnego aktu powołania opartego na art. 179 Konstytucji RP oraz delegacji wynikającej z projektowanej ustawy. Ich ustawowa delegacja ma trwać dwa lata, przy czym zakresem delegacji objęte jest także zakończenie spraw, których prowadzenie sędziowie w tym okresie rozpoczęli. Z ustawowej delegacji sędzia będzie mógł ustąpić za sześciomiesięcznym uprzedzeniem. Okres delegacji będzie mógł ponadto zostać przedłużony na czas nieokreślony przez prezesa właściwego sądu lub Ministra Sprawiedliwości w przypadku sądów wojskowych na wniosek sędziego, o ile sędzia ten bierze udział w powtarzanym konkursie. Taka delegacja ustanie z chwilą ustąpienia przez sędziego za trzymiesięcznym uprzedzeniem albo z chwilą prawomocnego zakończenia powtarzanego konkursu, chyba że sędzia zostanie przedstawiony do powołania na urząd w sądzie, w którym jest delegowany.

Wyjątek dotyczy jedynie tych osób, których dalsze orzekanie na zajmowanym stanowisku byłoby nie do pogodzenia z postrzeganiem sądu jako organu bezstronnego lub niezależnego. W takich wypadkach Krajowa Rada Sądownictwa będzie uprawniona do odwołania sędziego z delegacji na wniosek Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, prezesa właściwego sądu oraz rzecznika dyscyplinarnego (projektowany art. 27 ust. 1 ustawy).

Projektuje się rozwiązanie zapewniające sędziom delegowanym do sądu wyższego otrzymywanie wynagrodzenia w stawce wynagrodzenia zasadniczego na stanowisku sędziowskim w sądzie, w którym sędzia delegowany pełni obowiązki (projektowany art. 4 ust. 3 ustawy).

Szczególna podstawa uchylecia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS

Projekt stwarza stronom lub innym uczestnikom postępowań sądowych szczególnie środek prawny umożliwiający wzruszenie orzeczeń wydanych z udziałem osób powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek obecnej Rady. Projektowane rozwiązanie zakłada przyznanie uprawnienia do tego środka stronom lub uczestnikom postępowania, którzy w czasie właściwym dla złożenia wniosku o wyłączenie sędziego podnosili zarzuty co do prawidłowości składu sądu pierwszej instancji lub co do niezawisłości lub bezstronności uczestniczącej w tym składzie osoby, w stosunku do której obecna Rada podjęła uchwałę o przedstawieniu wniosku o powołanie, z powodu okoliczności związanych z powołaniem tej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i następnie na tej podstawie wnieśli środki zaskarżenia. Wymóg ten nie dotyczy wzruszania orzeczeń Sądu Najwyższego oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozstrzygających sprawę co do istoty i prawomocnie kończących postępowanie, jak również orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących sędziów sądów administracyjnych.

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

Stosując projektowany mechanizm, sądy krajowe będą mogły uwzględnić wszelkie zasady leżące u podstaw krajowego i unijnego porządku prawnego, takie jak zasada pewności prawa, zasada powagi rzeczy osądzonej, czy zasada uzasadnionych oczekiwań w konkretnych okolicznościach rozstrzyganej sprawy.

Tym samym projektowana dopuszczalność podważania orzeczeń:

- a) dotyczy wyłącznie orzeczeń wydanych przed wejściem w życie ustawy;
- b) dotyczy orzeczeń wydanych w sprawach zakończonych i będących w toku; przy czym projekt rozróżnia sposób postępowania w odniesieniu do obu kategorii orzeczeń;

- c) jest możliwa wyłącznie na wniosek strony lub innego uczestnika postępowania;
- d) jest możliwa pod warunkiem podniesienia przez stronę w czasie właściwym dla danego postępowania zarzutów co do prawidłowości obsady sądu.

Projekt zakłada, że skutki orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu zostaną uznane i będą przestrzegane w obrocie prawnym, chyba że odmienne konsekwencje wynikają z wydanych w konkretnych sprawach orzeczeń trybunałów międzynarodowych.

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

Zmiany w strukturze Sądu Najwyższego

Proponuje się zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz przekazanie spraw, w których jest ona właściwa, do rozpoznania w innych izbach według ich właściwości rzeczowej przekształcanej w ramach projektu. Drugie ze wskazanych rozwiązań ustanawia projektowany art. 52 ust. 1.

Jednocześnie projektodawca przyznał osobom powołanym na stanowiska sędziowskie w zlikwidowanej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych prawo do zgłoszenia kandydatury w konkursie ogłoszonym na wolne stanowisko w innej izbie Sądu Najwyższego (projektowany art. 30 ust. 3).

Skarga nadzwyczajna

Biorąc pod uwagę istotne zastrzeżenia proceduralne, tj. swobodę zainteresowanych organów w interpretacji podstaw odwołania, wykorzystywanie procedury odwoławczej jako „zwykłego odwołania w przebraniu”, co umożliwia organowi orzekającemu ponowne rozpatrzenie sprawy, w tym w odniesieniu do stanu faktycznego, wskazane jest usunięcie instytucji skargi nadzwyczajnej z systemu prawnego.

Skutkiem zniesienia instytucji skargi nadzwyczajnej jest zmiana kodeksu postępowania cywilnego, w tym usunięcie odniesień do tej instytucji (zmiany w art. 48 § 3 i art. 626¹¹, a także uchylenie art. 388³) oraz wprowadzenie rozwiązań uwzględniających pozytywne aspekty dotychczasowego stosowania skargi nadzwyczajnej. Są to:

- 1) rozszerzenie wykazu organów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej;
- 2) wprowadzenie mechanizmu zapobiegającego występowaniu w systemie prawnym więcej niż jednego ostatecznego porządku dziedziczenia.

Projekt przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 398¹ Kodeksu postępowania cywilnego. W tym zakresie przewiduje się uzupełnienie wykazu organów uprawnionych do wnoszenia skarg kasacyjnych o Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rzecznika Praw Pacjenta. Zmiana ta wynika przede wszystkim z planowanego zniesienia instytucji skargi nadzwyczajnej i wynikającej z tego potrzeby zapewnienia możliwości podjęcia odpowiednich działań przez organy publiczne w przypadku skarg kasacyjnych. Organy, które zostały dodane do wykazu organów uprawnionych do wnoszenia skarg kasacyjnych, należą do kategorii organów ochrony prawnej. Ich konstytucyjny charakter zbliża je zatem do organów, które już posiadają tego rodzaju kompetencje w obecnym stanie prawnym.

Projekt przewiduje również dodanie w Kodeksie postępowania cywilnego przepisu art. 678¹ ustanawiającego właściwość sądu do uchylenia prawomocnego orzeczenia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku, jeżeli w sprawie tego samego spadku zostało już wcześniej wydane prawomocne orzeczenie w sprawie stwierdzenia nabycia spadku.

Wejście w życie i wykonanie ustawy

Projektowany mechanizm przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał obecnej Krajowej Rady Sądownictwa zakłada przeprowadzenie – w odniesieniu do stanowisk sędziowskich obsadzonych w latach 2018-2025 przy udziale niekonstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa – ponownej procedury konkursowej. Ponowna procedura konkursowa zostanie przeprowadzona przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną zgodnie ze standardem konstytucyjnym i pod kontrolą Sądu Najwyższego.

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

Z kolei w odniesieniu do stanowisk zwolnionych w innych sądach należy zakładać, że ogłoszenie konkursów będzie następowało stopniowo od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Czas trwania tych postępowań jest zdeterminowany przez trzy czynniki:

- czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym, w tym związane z oceną kandydatów, bezpośrednio w sądach powszechnych, administracyjnych wojskowych, co biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia należy szacować średnio na okres co najmniej 9 miesięcy;
- czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym przed Krajową Radą Sądownictwa zakończone podjęciem uchwał o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie;
- możliwość wniesienia odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego, co odsuwa w czasie zakończenie postępowań konkursowych i wręczenie pierwszych nominacji sędziowskich.

W związku z powyższym zakończenie większości powtarzanych konkursów przed Krajową Radą Sądownictwa należy szacować na przełom 2027 r. i 2028 r. W tym czasie nastąpi również zakończenie proponowanej w projekcie ustawowej delegacji sędziów.

Informacja nt. rozwiązań alternatywnych:

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

Od tego rozwiązania odstąpiono w niniejszym projekcie, proponując w najszerszym możliwie zakresie ustawową regulację skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (wariant ex lege) Za takim rozwiązaniem przemawia dążenie do przywrócenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa w rozsądnym terminie, co nie byłoby możliwe w razie powierzenia tego zadania prawidłowo ukształtowanej Krajowej Radzie Sądownictwa w odniesieniu do wszystkich grup sędziów, których status wymaga sanacji.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Projektowana regulacja ze względu na stopień jej szczegółowości nie była poddawana analizie prawnoporównawczej.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Sądy powszechne	11 sądów apelacyjnych 47 sądów okręgowych 319 sądów rejonowych	Ministerstwo Sprawiedliwości	Potwierdzenie skuteczności powołania na stanowisko sędziowskie osób będących asesorami sądowymi, osób będących referendarzami sądowymi i asystentami sędziów oraz osób korzystających z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego ze skutkiem

Sądy administracyjne	1 Naczelny Sąd Administracyjny 16 wojewódzkich sądów administracyjnych		uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów. Przywrócenie na stanowiska powierzone zgodnie z art. 179 Konstytucji RP osób będących sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu i delegowanie ich z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym obecnie zajmują stanowiska albo do którego zostali przeniesieni. Ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego osób, które ubiegały się o urząd sędziego, będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, notariuszami lub pracownikami naukowymi. Stworzenie szczególnej podstawy uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS. Uznanie i przestrzeganie w obrocie prawnym skutków orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu. Uregulowanie trybu postępowania w sprawach, które znajdują się na etapie postępowania odwoławczego oraz postępowania kasacyjnego.
Sądy wojskowe	2 wojskowe sądy okręgowe 7 wojskowych sądów garnizonowych		
Krajowa Rada Sądownictwa	1	Informacja ogólnodostępna	Przeprowadzenie ponownych postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie objęte na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.
Minister Sprawiedliwości	1	Informacja ogólnodostępna	Obowiązek obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wykazu obejmującego imię, nazwisko, datę urodzenia, stanowisko i datę powołania na to stanowisko każdego z sędziów wraz ze wskazaniem skutków wywoływanych przez ustawę oraz ich podstawy prawnej.
Prokuratorzy; Jednostki organizacyjne prokuratury	11 prokuratur regionalnych 46 prokuratur okręgowych 358 prokuratur rejonowych	Ministerstwo Sprawiedliwości	Możliwość powrotu na swój wniosek na poprzednio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu osób, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały stanowisko prokuratora.
Prokuratoria Generalna	1	Informacja ogólnodostępna	Możliwość powrotu na swój wniosek na poprzednio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu osób, które w dniu podjęcia

			uchwały przez obecną KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.
Instytucje publiczne zajmujące się tworzeniem lub stosowaniem prawa administracyjnego	Liczba trudna do ustalenia		Możliwość powrotu na swój wniosek na poprzednio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu osób, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego zajmowały w instytucji publicznej stanowisko związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.
Naczelna Rada Adwokacka	1	Informacja ogólnodostępna	Możliwość ubiegania się o uzyskanie wpisu na właściwą listę osób, które w dniu podjęcia uchwały przez obecną KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie na stanowisko sędziego wykonywały zawód adwokata, notariusza lub radcy prawnego.
Krajowa Izba Radców Prawnych	1		
Krajowa Rada Notarialna	1		
Obywatele	37 392 tys.	Główny Urząd Statystyczny	Przywrócenie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. Stworzenie szczególnej podstawy uchylecia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS. Uznanie i przestrzeganie w obrocie prawnym skutków orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu. Uregulowanie skutków ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego, zachowując ochronę tych praw, które zostały definitywnie nabyte, oraz wprowadzając rozwiązania socjalne chroniące osoby, znajdujące się w trudnej sytuacji osobistej.
Sąd Najwyższy	1	Informacja ogólnodostępna	Likwidacja instytucji skargi nadzwyczajnej. Zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz przekazanie spraw, w których jest ona właściwa, do rozpoznania w innych izbach. Badanie prawidłowości określenia we wpisie do wykazu, ogłaszanym przez Ministra Sprawiedliwości, skutków wynikających z ustawy w stosunku do określonej osoby, która wniosła odwołanie. Uregulowanie trybu postępowania w sprawach, które znajdują się na etapie postępowania

			odwoławczego oraz postępowania kasacyjnego.
Rzecznik Finansowy	1	Informacja ogólnodostępna	Możliwość wnoszenia skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego.
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw	1	Informacja ogólnodostępna	
Rzecznik Praw Pacjenta	1	Informacja ogólnodostępna	

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2025 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

Źródła finansowania	Projektowana regulacja będzie miała wpływ na wydatki sektora finansów publicznych w części 15 – sądy powszechne.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Obecnie trwa analiza skutków finansowych dotycząca m.in. : - wypłaty składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Od wynagrodzenia wypłaconego osobie – która bezpośrednio przed powołaniem do pełnienia urzędu sędziego na podstawie uchwały, nie zajmowała stanowiska sędziego, na które została powołana w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, albo na podstawie uchwały – na stanowisku sędziego do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, od którego nie odprowadzano składki na ubezpieczenie społeczne, przekazywana będzie składka do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na zasadach określonych w art. 91 § 10 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 2; - wysokości wynagrodzenia Dla utrzymania sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym, projektuje się rozwiązanie zapewniające sędziom delegowanym do sądu wyższego otrzymywanie wynagrodzenia w stawce wynagrodzenia zasadniczego na stanowisku sędziowskim w sądzie, w którym sędzia delegowany pełni obowiązki; - likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; - uposażenia z tytułu stanu spoczynku.

		Informacje w zakresie skutków finansowych zostaną przedstawione niezwłocznie, przed kolejnym etapem prac legislacyjnych.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2025 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Przedmiotowy projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, w związku z czym odstąpiono od analiz i oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskazanych w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.).						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością i starsze	Projekt wpłynie na obywateli poprzez przywrócenie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, stworzenie szczególnej podstawy uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, uznanie i przestrzeganie w obrocie prawnym skutków orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu oraz uregulowanie skutków ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego, zachowując ochronę tych praw, które zostały definitywnie nabyte, oraz wprowadzając rozwiązania socjalne chroniące osoby, znajdujące się w trudnej sytuacji osobistej.						
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☐ nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).				☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy				
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:				☐ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:				
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.				☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy				
Komentarz: Projekt zwiększy liczbę procedur poprzez przeprowadzenie przez KRS ponownych postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie objęte na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, obowiązek obwieszczenia przez Ministra Sprawiedliwości w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wykazu obejmującego imię, nazwisko, datę urodzenia, stanowisko i datę powołania na to stanowisko każdego z sędziów wraz ze wskazaniem skutków wywoływanych przez ustawę oraz ich podstawy prawnej oraz badanie przez Sąd Najwyższy prawidłowości określenia we wpisie do wykazu, ogłaszanym przez Ministra Sprawiedliwości, skutków wynikających z ustawy w stosunku do określonej osoby, która wniosła odwołanie.								
9. Wpływ na rynek pracy								

Projektowana regulacja nie ma bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne	☐ demografia	☐ informatyzacja
☐ sytuacja i rozwój regionalny	☐ mienie państwowe	☐ zdrowie
☒ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☒ inne: prawa człowieka	

Omówienie wpływu

Projekt wpłynie na sądy powszechne poprzez:

- potwierdzenie skuteczności powołania na stanowisko sędziowskie osób będących asesarami sądowymi, osób będących referendarzami sądowymi i asystentami sędziów oraz osób korzystających z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów.
- przywrócenie na stanowiska powierzone zgodnie z art. 179 Konstytucji RP osób będących sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu i delegowanie ich z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym obecnie zajmują stanowiska albo do którego zostali przeniesieni.
- ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego osób, które ubiegały się o urząd sędziego, będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, notariuszami lub pracownikami naukowymi.
- stworzenie szczególnej podstawy uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS.
- uznanie i przestrzeganie w obrocie prawnym skutków orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu.
- uregulowanie trybu postępowania w sprawach, które znajdują się na etapie postępowania odwoławczego oraz postępowania kasacyjnego.

Projekt wpłynie na prawa człowieka poprzez przywrócenie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa oraz uregulowanie skutków ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego, zachowując ochronę tych praw, które zostały definitywnie nabyte, oraz wprowadzając rozwiązania socjalne chroniące osoby, znajdujące się w trudnej sytuacji osobistej

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem art. 14, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Efekty wejścia w życie projektowanych rozwiązań będą natychmiastowe i nie wymagają pomiaru.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.