

## Wariant skutków z mocy prawa

Projekt z 3 lutego 2025 r.

### Zasadnicze motywy

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

#### **I. Przedmiot i cel ustawy**

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

Zasady te zostały podważone przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. Wraz z jej przyjęciem Krajowa Rada Sądownictwa utraciła swoją konstytucyjną tożsamość, a tym samym zdolność do wskazywania Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego w sposób gwarantujący ich bezstronność i niezależność w wymierzaniu sprawiedliwości. Wskazał na to zarówno Naczelny Sąd Administracyjny (w wyrokach z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18; z dnia 21 września 2021 r. w sprawach: II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18, oraz z dnia 11 października 2021 r. w sprawach: II GOK 9/18, II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18), jak i Sąd Najwyższy (m.in. w postanowieniu z dnia 21 maja 2019 r., III CZP 25/19, uchwale składu trzech połączonych Izb z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, oraz uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22). Wadliwość postępowań nominacyjnych przed obecną Radą została zapoczątkowana naruszeniem konstytucyjnej zasady wyboru jej sędziowskiej części określonej w art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) (dalej jako: Konstytucja RP). Pogłębił ją sposób podejmowania przez Radę decyzji o wyborze kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie oraz ograniczenie – również w wyniku dokonanych w latach 2017–2024 r. zmian innych ustaw – możliwości merytorycznej oceny

tych kandydatów w warunkach otwartej konkurencji o stanowiska sędziowskie. Jak zauważa się w orzecznictwie trybunałów międzynarodowych, zmiany wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r., będące sprzeczne z zasadą praworządności, trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa, pozbawiły sędziów, którzy uzyskali stanowisko na wniosek obecnej Rady, legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa. Z utratą tożsamości konstytucyjnej przez obecną Radę łączyło się także wyłączenie przez ustawodawcę efektywnej kontroli sądowej jej rozstrzygnięć przez powierzenie tej kontroli Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, niebędącej niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym na podstawie prawa w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) (dalej jako: EKPCz) i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) (dalej jako: TUE), i obsadzonej wyłącznie przez osoby powołane na stanowiska sędziowskie na wniosek obecnej Rady w postępowaniu dotkniętym kwalifikowanymi wadami prawnymi (por. zwłaszcza wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21, EU:C:2023:1015; postanowienie TSUE z dnia 9 kwietnia 2024 r., C-22/22, EU:C:2024:313; wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19).

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

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał do 2025 r. liczne wyroki dotyczące różnych aspektów reformy sądownictwa w Polsce, w których na różnych podstawach stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPCz. Nieodłącznym elementem tych ustaleń był fakt, że naruszenie

prawa skarżących wynikało ze zmian w polskim ustawodawstwie, na mocy których pozbawiono polską władzę sądowniczą prawa wyboru członków KRS wywodzących się spośród sędziów i pozwolono władzy ustawodawczej i wykonawczej na bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, systematycznie podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów. Trybunał podkreślał, że w takiej sytuacji oraz w interesie praworządności i zasad podziału władzy i niezawisłości sądownictwa wymagane są szybkie działania naprawcze ze strony państwa polskiego. Brak adekwatnej reakcji władz polskich sprawił, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok pilotażowy z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (w sprawie 50849/21; dalej jako „pilotażowy wyrok ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce), w którym stwierdził, że wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem obecnej Rady w sposób ciągły wpływa na niezawisłość powoływanych w ten sposób sędziów.

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

Stwierdzenie, że obecna Rada nie jest organem tożsamym z Krajową Radą Sądownictwa jako organem konstytucyjnym, a jej udział w procedurze powoływania sędziów jest źródłem zasadniczych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności osób powołanych na urząd sędziego na jej wniosek, uzasadnia kompleksową regulację skutków uchwał obecnej Rady. Wyraźnie na potrzebę takich działań wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w przywołanym powyżej pilotażowym wyroku ETPCz 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. (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. Polska, za pomocą których Rzeczpospolita wywiąże się

z ciążących na niej zobowiązań wynikających z wykonania standardów europejskich, w tym wyroków ETPCz.

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

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). *Ex iniuria ius non oritur*.

W braku efektywnej kontroli konstytucyjności ustaw, z jakim mamy obecnie do czynienia, ciężar rozpoznania tej wadliwości i podjęcia działań zaradczych spoczywa – w zakresie przysługujących kompetencji – na wszystkich organach władzy publicznej (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa). Tym bardziej że znajduje ona potwierdzenie w przywołanych już orzeczeniach trybunałów międzynarodowych, dokonujących wykładni wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (art. 9 Konstytucji RP). W świetle tego orzecznictwa należy przyjąć, że problem wadliwych nominacji sędziowskich dotyczy wszystkich sądów polskich, a więc nie tylko Sądu Najwyższego, ale także sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych.

Kierując się powyższym, ustawa uwzględnia zalecenia wynikające z opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r., w której stwierdzono, że „wymóg bezpieczeństwa kadencji [sędziego] 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 powołania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę nieusuwalności sędziów, aby takie powołanie stało się nieodwracalne, co stanowiłoby sytuację, która podważyłaby zasadę praworządności” (pkt 15 opinii). Z opinii 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 zwłaszcza wtedy, gdy powołanie następowało – jak w wypadku działalności Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. – sprzecznie z art. 179 Konstytucji RP i standardami międzynarodowymi. Utrzymanie takich powołań w mocy prowadziłoby zatem do utrwalania stanu sprzecznego z tymi standardami.

Ustawa rozwiązuje ten dylemat, rozwijając istniejące standardy międzynarodowe z poszanowaniem dorobku europejskiej kultury prawnej oraz krajowego porządku

konstytucyjnego, odwołując się w szczególności do konstytucyjnych zasad powoływania sędziów określonych w art. 179 Konstytucji RP.

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

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

Podstawowe rozwiązanie polega na przywróceniu około 1200 sędziów, którzy ubiegali się o powołanie do pełnienia urzędu w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu, na miejsce służbowe w sądzie, w którym objęli urząd zgodnie z art. 179 Konstytucji RP, do czasu prawomocnego zakończenia ponownie przeprowadzanych postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie zakończonych uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady. W tych postępowaniach – prowadzonych już przed prawidłowo ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa i pod kontrolą Sądu Najwyższego – ostatecznie rozstrzygnięty zostanie status tej kategorii osób.

Przyjęcie tego rozwiązania nie jest możliwe w odniesieniu do osób, których pierwsze powołanie na urząd sędziego nastąpiło sprzecznie z art. 179 Konstytucji RP. Uwzględnienie sytuacji prawnej, w której znajdowały się te osoby, nakazuje jednak zróżnicować skutki, które mają wobec nich wystąpić. W odniesieniu do grupy około 1700 początkujących sędziów, ubiegających się o nominacje sędziowskie jako asesory sądowi, referendarze sądowi oraz asystenci sędziów, proponuje się ustawową konwalidację ich statusu ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów. Rozwiązanie to uwzględnia fakt, że osoby te znalazły się w przymusowym położeniu i nie mogły odstąpić od udziału w postępowaniu konkursowym z uwagi na ryzyko wygaśnięcia prawa do sprawowania urzędu sędziego (por. art. 18 i 20 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 1139). Co istotne, w przypadku asesorów sądowych w sądach powszechnych rola Krajowej Rady Sądownictwa miała charakter ograniczony, a podejmowane przez nią uchwały nie stanowiły rozstrzygnięcia o konkursie na wolne stanowisko sędziowskie. Taka właśnie szczególna sytuacja w zakresie równego dostępu do służby publicznej, gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP, uzasadnia ustawową konwalidację ich statusu.

Powyższe rozwiązanie nie może natomiast objąć grupy około 350 osób, które nie tylko zostały powołane na urząd sędziego sprzecznie z art. 179 Konstytucji RP, lecz także znajdowały się w innym położeniu niż wspomniani wcześniej asesory sądowi, referendarze lub asystenci sędziów. Kategorię tę tworzą przede wszystkim osoby, które ubiegały się o urząd sędziego,

będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, notariuszami lub pracownikami naukowymi. Uzyskanie przez te osoby legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa może nastąpić jedynie w trybie ponownego przeprowadzenia postępowań na stanowisko sędziowskie. W czasie trwania tych postępowań osoby znajdujące się w tej kategorii nie mogą orzekać, ponieważ nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa. W świetle pilotażowego wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce dalsze orzekanie przez te osoby narażałoby również Rzeczpospolitą Polską na konieczność wypłat zadośćuczynień stronom postępowań. Zarazem, ze względu na powołanie tych osób sprzeczne z art. 179 Konstytucji RP, ich stosunek służbowy nie podlega ochronie na podstawie art. 180 Konstytucji RP. Pozwala to przyjąć, że ustaje on z mocy ustawy, a jego nawiązanie może nastąpić w wyniku ponownego przeprowadzenia postępowań na stanowisko sędziowskie. W okresie ponownego przeprowadzenia postępowań osoby te mogą uzyskać zatrudnienie w wymiarze sprawiedliwości na niezwiązanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości stanowiskach referendarzy sądowych. Gwarantuje to stabilność zatrudnienia tych osób do chwili prawomocnego rozstrzygnięcia ich statusu w powtarzonym postępowaniu. Wówczas – w zależności od wyniku postępowania – osoby te obejmują urząd sędziego albo będą kontynuować zatrudnienie jako referendarze sądowi, jeśli nie zrezygnują z tego zatrudnienia.

Założeniem projektu jest ponadto przyjęcie rozwiązań, które – zapewniając przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją RP, art. 6 ust. 1 EKPCz, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP – zagwarantują sprawne i możliwie niezakłócone funkcjonowanie sądownictwa w okresie przejściowym. Z tej przyczyny przewidziano system delegacji sędziów sądów powszechnych, administracyjnych oraz wojskowych pozwalający im przez okres dwóch lat orzekać na nowo objętych stanowiskach, a następnie zakończyć sprawy, których prowadzenie rozpoczęli. Wyjątek dotyczy jedynie tych osób, których dalsze orzekanie na zajmowanym stanowisku byłoby nie do pogodzenia z postrzeganiem sądu jako organu bezstronnego lub niezależnego. W takich wypadkach Krajowa Rada Sądownictwa będzie uprawniona do odwołania sędziego z delegacji. Projektuje się ponadto rozwiązania, które zapewnią, że orzeczenia wydane przez sędziów powołanych z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa co do zasady pozostaną w mocy, a będzie je można wzruszyć jedynie w razie spełnienia precyzyjnie określonych warunków. W ten sposób projekt godzi w wyważony sposób stabilność orzeczeń sądowych z prawem stron do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa.

Proponowane rozwiązania nie są sprzeczne ze stanowiskiem zawartym w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r. Podkreślić należy, że nie zajęto w niej stanowiska w przedmiocie dopuszczalności ustawowej regulacji powrotu na poprzednie stanowiska przez osoby zajmujące urząd sędziego lub wykonujące inny zawód prawniczy (pkt 33 opinii). Krytycznie oceniono natomiast możliwość stwierdzenia w drodze ustawy, że wszystkie nominacje dokonane przez obecną Radę w określonych ramach czasowych są nieważne *ex tunc* (pkt 49 opinii). Tego jednak, jak wyjaśniono powyżej, projektowany mechanizm nie zakłada. Wręcz przeciwnie projekt reguluje skutki uchwał obecnej Rady *ex nunc* i jest zgodny z głównymi zaleceniami Komisji Weneckiej co do sposobu przywrócenia praworządności (pkt 18 opinii). I tak:

a) projekt wykonuje wymienione na wstępie orzeczenia sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych stwierdzające istnienie systemowej wady powołań sędziowskich na wnioski 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 dotkniętego taką nominacją. W tym sensie wada systemowa stanowi zarazem element oczekiwanej przez Komisję Wenecką zindywidualizowanej oceny konkretnego sędziego, o czym szerzej w punkcie II motywów;

b) projekt, jak zaleca Komisja Wenecka, odnosi się do statusu wszystkich osób powołanych na urząd sędziego na wnioski obecnej Rady;

c) 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;

d) projektowane skutki będą występowały *ex nunc* wraz z wejściem ustawy w życie, a ich utrzymanie będzie zależało od prawomocnego rozstrzygnięcia ponownie przeprowadzanych – przez niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej, prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa – postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie zakończonych uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady;

e) od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Najwyższego, co stwarza podstawę kontroli sądowej projektowanych rozwiązań, a tym samym zapewnienia osobom objętym projektowanymi skutkami dostępu do sądu.

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

Posłużenie się taką konstrukcją technicznoprawną uzasadnione jest, z jednej strony, dążeniem do sprawnego i szybkiego uregulowania uchwał obecnej Rady oraz, z drugiej strony, zapewnieniem, że ocena indywidualnych kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego będzie przeprowadzana w warunkach transparentnej konkurencji o wolne stanowiska sędziowskie. Ważąc te wartości, projekt przyjmuje, że ocena indywidualnych kompetencji do zajmowania stanowiska sędziego nie może być dokonywana *in abstracto*, lecz musi uwzględniać porównanie z innymi potencjalnymi kandydatami na to stanowisko, co odpowiada przyjętemu w Polsce modelowi wyłaniania kandydatów na stanowiska sędziowskie w warunkach konkurencji. Co szczególnie istotne, przy ocenie dokonywanej *in abstracto*, a więc w braku kontrkandydatów, utrudnione jest dokonywanie przez Krajową Radę

Sądownictwa w sposób otwarty i jawny dla jednostek (przyszłych stron postępowań) oceny merytorycznej kandydatów;

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

g) 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.

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

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.

Przedmiotem ustawy są ponadto zmiany innych aktów prawnych, takich jak: ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568), ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 622), ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2250), ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 102), ustawa z dnia 27 lipca 2001 – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 334), ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze



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

## **II. Zgodność projektowanych regulacji ze standardem konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym**

Nie ulega wątpliwości, że istniejący stan prawny charakteryzujący się pogłębiającymi się systemowymi wadami jest sprzeczny z prawem polskim, prawem unijnym oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka. 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 Europejski Trybunał Praw Człowieka i Europejska Konwencja Praw Człowieka, ani też prawo Unii i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie dają precyzyjnych wskazówek, jak należy rozwiązać wskazane wady systemowe. Uregulowanie tego zagadnienia jest kompetencją i obowiązkiem ustawodawcy, który zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonania wyroków trybunałów europejskich (por. pilotażowy wyrok w sprawie Wałęsa p. Polska, pkt 332). Czyniąc to musi jednocześnie przestrzegać reguł własnej Konstytucji, standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i prawa Unii.

W związku z powyższym projekt zakłada, że uregulowanie skutków uchwał obecnej Rady nastąpi w dwóch etapach. W pierwszym, następującym wraz z wejściem ustawy w życie, zostaną wykonane wymienione w punkcie I motywów orzeczenia sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych. Dojdzie zatem do ustawowego przywrócenia osobom powołanym na wniosek obecnej Rady na urząd sędziego legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa bądź też ustania stosunku służbowego tych osób. Utrzymanie się tych skutków zdeterminowane jest wynikiem drugiego etapu, który polega na ponownym przeprowadzeniu postępowań w przedmiocie powołań na stanowiska sędziowskie zakończonych uchwałami wadliwie ukształtowanej Rady. W tych postępowaniach – prowadzonych już przed prawidłowo

ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa i pod kontrolą Sądu Najwyższego – ostatecznie rozstrzygnięty zostanie status poszczególnych osób objętych zakresem zastosowania ustawy. W ten sposób projekt zmierza do rozstrzygnięcia występującego obecnie w polskim porządku prawnym paradoksu sędziego niemogącego sędzić. Jego źródła są następujące.

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

Wytlumaczenie takiego paradoksu jest proste. Otóż ani Europejski Trybunał Praw Człowieka, ani Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mają kompetencji do orzekania, kto jest sędzią w danym porządku prawnym, lecz stwierdzają, że takie osoby nie tworzą sądu w rozumieniu aktów prawnych interpretowanych przez te sądy. O tym zaś, że osoby, które w świetle standardu prawnomiędzynarodowego nie tworzą sądu ustanowionego na podstawie prawa, nie są zarazem sędziami rozstrzygać może jedynie Konstytucja RP.

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

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

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

rozstrzygnięciem sporów, do czego wymiar sprawiedliwości jest powołany. Kryzysowa sytuacja wymiaru sprawiedliwości oraz obowiązek zapewnienia sprawności i szybkości postępowań sądowych przemawia przeciwko temu rozwiązaniu.

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

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

Uzasadnienie dla przyjętego mechanizmu projekt czerpie z przywołanego w **punkcie I motywów** orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego powołań do Sądu Najwyższego. Przy dokonanej w sprawach Reczkowicz przeciwko Polsce, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Advance Pharma sp.z o.o. przeciwko Polsce, oraz w pilotażowym wyroku w sprawie Wałęsa p. Polsce weryfikacji przez ETPCz kryteriów testu Ástráðsson wadliwość procedury powołania sędziego prowadziła do pozbawienia organu, w którym orzekała wadliwie powołana osoba, atrybutu sądu ustanowionego na podstawie prawa. Z przywołanych wyroków jasno wynika, że wadliwość ta była konsekwencją braku wymaganej niezależności obecnej Rady przy jednoczesnym niezapewnieniu przez prawo krajowe skutecznej kontroli sądowej tej procedury. To wystarczało do stwierdzenia wadliwości powołania osoby. We wskazanych sprawach Europejski Trybunał Praw Człowieka nie przeprowadzał zindywidualizowanej oceny sytuacji każdej z wadliwie powołanych osób. O braku spełnienia wymogów art. 6 ust. 1 EKPCz przesądzały zatem obiektywne wady procedury powoływania sędziów, niezwiązane z konkretną osobą. Także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-326/23 (pkt 35–36) stwierdził, że okoliczności, które mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, które mają charakter systemowy, wiążą się co do zasady z indywidualną sytuacją sędziego lub sędziów, a w szczególności z nieprawidłowościami, do których doszło przy powołaniu ich w ramach danego systemu sądownictwa. Innymi słowy, wady systemowe zidentyfikowane w kontekście nominacji sędziowskich dotyczą co do zasady indywidualnie każdego sędziego dotkniętego taką nominacją. W tym sensie, wada systemowa stanowi zarazem element zindywidualizowanej oceny konkretnego sędziego i zostaje uwzględniona przez ustawodawcę, dokonującego implementacji wspomnianego orzecznictwa.

W tym kontekście nieuzasadniona jest sugestia zawarta w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., iż ETPCz opowiedział się za rozwiązaniem przyjętym przez Sąd Najwyższy w uchwale połączonych izb z dnia 23 stycznia 2020 r., polegającym na różnicowaniu wadliwości powołań sędziów do Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (pkt 11 opinii). Europejski Trybunał Praw Człowieka do uchwały Sądu Najwyższego nawiązywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, w szczególności korzystając z ustaleń SN co do

okoliczności faktycznych i kontekstu prawnego polskiej procedury powoływania sędziów. Przytoczył także opinię SN w zakresie różnicowania oceny nieprawidłowych nominacji sędziowskich (pilotażowy wyrok ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, pkt 324 lit. a). Niemniej wskazał ją jedynie jako „jedną z możliwości” rozwiązania systemowej wadliwości nominacji w polskim sądownictwie (wyrok w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, pkt 365). To nie wyklucza innych rozwiązań, zwłaszcza w świetle swobody wyboru przez państwo środków wykonania wyroków ETPCz (wyrok pilotażowy ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, pkt 332).

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

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

W wyroku z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że powoływanie sędziów w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP opiera się na współpracy Prezydenta RP, jako organu posiadającego bezpośredni mandat społeczny, z Krajową Radą Sądownictwa, a więc organem, który w zamyśle ustrojodawcy ma strzec niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tego wymagania obecna Rada nie spełnia. Wobec tego utrata przez obecną Radę tożsamości konstytucyjnej zarówno w zakresie jej składu osobowego, jak i zdolności do stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów powoduje, że uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziego są pozbawione skutków prawnych. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przez Prezydenta RP, na którym z mocy art. 126 Konstytucji RP spoczywa obowiązek czuwania nad

przestrzeganiem Konstytucji. Jeżeli mimo to Prezydent RP 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 nieznan na gruncie rozdziału VIII Konstytucji RP. Stosują się do niego jedynie gwarancje wynikające z art. 60 Konstytucji RP. Dopuszczalna jest zatem regulacja przez ustawodawcę skutków powołań, które nastąpiły na podstawie ustawy, lecz nie stanowiły powołań w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP.

Przyjęte założenia są zgodne z dopuszczalną w świetle standardów międzynarodowych ingerencją w zasadę nieusuwalności sędziów. Tym samym, nawet jeśli przyjąć – wyłącznie na potrzeby argumentu – że projektowane rozwiązania do takiej ingerencji prowadzą (co nie ma jednak miejsca, ponieważ rozpatrywane nominacje Prezydenta RP nie stanowiły powołań w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP), to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuszcza odwołanie sędziów jako sposób przywrócenia stanu praworządności naruszonej wskutek systemowej wadliwości powołań, a więc dokładnie w takiej sytuacji, jaka występuje obecnie w Polsce.

Wyjątek ten czyni się w celu uniknięcia utrwalenia stanu sprzecznego z rządami prawa, do czego prowadziłoby literalne trzymanie się standardu nieusuwalności sędziów w sytuacji, w której powołanie na urząd sędziego nastąpiło z naruszeniem zasad konstytucyjnych lub standardów europejskich. Jak trafnie zauważono w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r.: „Odmienne stanowisko oznaczałoby, że rząd mógłby zlekceważyć lub obejść przepisy konstytucyjne dotyczące mianowania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa kadencji, aby uczynić takie mianowanie nieodwracalnym, co byłoby sprzeczne z zasadą praworządności” (pkt 15 opinii). Takie stanowisko przyjął Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie bezpośrednio dotyczącej Polski, a mianowicie w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, stwierdził, że „zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy” (pkt 76). Pozwala to przyjąć, że jeżeli powołanie na stanowisko sędziowskie było wadliwe w świetle standardów konstytucyjnych lub prawnomiędzynarodowych, to ochrona trwałości takiego stosunku, która wynikałaby z przestrzegania zasady nieusuwalności, jest zdecydowanie słabsza i musi ustąpić innym obiektywnie uzasadnionym i poważnym celom takim jak przywrócenie praworządności i prawidłowości powołania (zob. A. Sajó, *The Limits of Judicial Irremovability from the Perspective of the Restoration of the Rule of Law: A View from Strasbourg*, [w:] *Rule of Law in Europe*, red. F. Marques, P. Pinto de Albuquerque, Cham 2024, s. 57–59). Ingerencja ta wymaga zatem obiektywnej potrzeby oraz przyjęcia proporcjonalnych rozwiązań.

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

### **III. Skutki uchwał podjętych w latach 2018–2025 przez Krajową Radę Sądownictwa**

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

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

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

- a) osoby będące asesorami sądowymi w sądach powszechnych powołane na stanowisko sędziego sądu rejonowego;
- b) osoby będące asesorami w wojewódzkich sądach administracyjnych powołane na stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego;
- c) osoby będące referendarzami sądowymi i asystentami sędziów, które zdały z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski i mogły ubiegać się o powołanie na urząd sędziego w terminie do 5 lat od zdania egzaminu lub do dnia 21 czerwca 2024 r. powołane na stanowisko sędziego sądu rejonowego;
- d) osoby korzystające z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego w związku z przerwą uzasadnioną wykonywaniem innych funkcji publicznych, powracające na to stanowisko, chyba że powołanie do pełnienia urzędu nastąpiło na skutek uchwały obecnej Rady;

- e) osoby będące sędziami powołanymi na pierwsze stanowisko na podstawie art. 179 Konstytucji RP ubiegające się przed obecną Radą o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu;
- f) osoby ubiegające się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego niebędące wcześniej sędziami;
- g) osoby ubiegające się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego niebędące wcześniej sędziami;
- h) osoby powołane na stanowisko sędziego, które przeszły lub zostały przeniesione w stan spoczynku.

Projekt wprowadza zróżnicowane skutki w odniesieniu do osób kwalifikujących się do wymienionych grup. Skutki te zostały ustalone przy uwzględnieniu wagi występującego naruszenia zrelatywizowanej do sytuacji prawnej, w której znajdowali się kandydaci zaliczeni do poszczególnych grup, a także ze świadomości konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu sądownictwa i zagwarantowania ochrony przed dalszym pogłębieniem jego kryzysu. Jest to rozwiązanie oparte na mechanizmie proporcjonalnego ważenia wartości, na co zwracała uwagę Komisja Wenecka w opinii z dnia 14 października 2024 r.

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 na mocy ustawy nastąpi konwalidacja powołania ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów (lit. d powyżej). Rozwiązanie to uwzględnia fakt, że osoby te znalazły się w przymusowym położeniu i nie mogły odstąpić od udziału w postępowaniu konkursowym ze względu na ryzyko wygaśnięcia prawa do sprawowania urzędu sędziego. Biorąc pod uwagę powyższą sytuację, należy stwierdzić, że osoby, które miały przyznane na ustawowo określony czas prawo do ubiegania się o powołanie na urząd sędziego, realizowały prawo dostępu do służby publicznej w warunkach ochrony praw słusznie nabytych do równego dostępu do służby publicznej – art. 60 Konstytucji RP. Prawa nabyte zostałyby naruszone, gdyby osoby, które w tych warunkach zostały sędziami, utraciły ten status. Na płaszczyźnie konstytucyjnej nie jest możliwe rozwiązanie prowadzące do naruszenia ochrony konstytucyjnych słusznie nabytych praw ze względu na konieczność przestrzegania zasady legalizmu w zakresie powierzania sędziom votum do orzekania. Byłoby to nie do pogodzenia z zasadą racjonalności ustrojodawcy. Co istotne, w przypadku asesorów sądowych w sądach powszechnych rola Krajowej Rady Sądownictwa miała charakter ograniczony, a podejmowane przez nią uchwały nie stanowiły rozstrzygnięcia o konkursie na wolne stanowisko sędziowskie. Łącznie tę grupę około 1700 sędziów wyróżnia szczególna sytuacja w zakresie równego dostępu do służby publicznej gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP. Uzasadnia to ustawową konwalidację statusu tych osób, co znajduje wyraz w art. 2 ust. 2 projektu.

Odnośnie 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 przewrót na stanowiska powierzone zgodnie z art. 179 Konstytucji RP. Grupa ta liczy około 1200 osób. W stosunku do nich projekt kieruje się regułą powrotu, sędzia posiadający

bowiem pierwotnie prawidłowo nadane *votum* może je stracić tylko w sytuacjach i w sposób określony w art. 180 Konstytucji RP. Na płaszczyźnie konstytucyjnej sędzia taki został już prawidłowo powołany na urząd sędziego i pierwotnie prawidłowo został ustalony jego stosunek służbowy, w ramach którego sprawował wymiar sprawiedliwości. W tym zakresie jest chroniony gwarancjami z art. 180 Konstytucji RP. W celu odzyskania prawidłowo nadanej legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości sędzia powinien zatem powrócić na miejsce służbowe w sądzie, który został mu wskazany w postanowieniu Prezydenta RP wydanym na podstawie art. 179 Konstytucji RP w oparciu o wniosek prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

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

Podkreślić należy, że Konstytucja RP nie wymaga, aby zasada powrotu była realizowana tylko w obrębie sądów danego rodzaju, a w szczególności nie zakazuje powrotu osoby powołanej na urząd sędziego w Sądzie Najwyższym lub Naczelnym Sądzie Administracyjnym do sądu powszechnego. Odmienna ocena musiałaby prowadzić do stwierdzenia, że stosunek służbowy tych osób ustaje. Projekt nie zmierza jednak tak daleko, mając na względzie, że art. 175, 179 i 180 ust. 1 Konstytucji RP przesądzają jedynie o tym, iż na wniosek KRS Prezydent RP powołuje sędziego na czas nieoznaczony i powierza mu *votum* do wymierzania sprawiedliwości. Konstytucja RP nie określa treści postanowienia Prezydenta RP, gdy chodzi o miejsce oraz zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziego. Podstawą dla określenia miejsca i zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest ustawa. Wreszcie, Konstytucja RP nie przewiduje odrębnych trybów powoływania sędziów sądów powszechnych do Sądu Najwyższego lub sądów administracyjnych. Skoro zatem to ustawa stanowi podstawę prawną wskazania w postanowieniu Prezydenta RP rodzaju sądu, do którego dana osoba zostaje powołana, to ustawą można też wskazać sąd, do którego ten sędzia powraca. Brak jest konstytucyjnych przeszkód, aby wyrażona w ustawie zasada powrotu polegała na przywróceniu sędziego do innego rodzajowo sądu (np. z Sądu Najwyższego do sądu powszechnego).

Powyższe rozwiązanie nie może natomiast objąć grupy około 300 osób, które nie miały pierwotnie prawidłowo nadanego *votum* i od początku były sędziami ustanowionymi wyłącznie na podstawie ustawy (lit. f i g powyżej). Kategorię tę tworzą przede wszystkim osoby, które ubiegały się o urząd sędziego, będąc prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi, notariuszami lub pracownikami naukowymi. Członkowie tej grupy znajdowali się w innym



położeniu niż wspomniani wcześniej asesory sądowi, referendarze lub asystenci sędziów, ponieważ w ich przypadku prawo do ubiegania się o powołanie na urząd sędziego nie było przyznane na czas ustawowo określony, lecz miało charakter bezterminowy. To uzasadnia przyjęcie w stosunku do tych osób innego skutku. Jest nim ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego. Z przyczyn omówionych w **punkcie II motywów** rozwiązanie to należy uznać za dopuszczalne zarówno w świetle standardów konstytucyjnych, jak i międzynarodowych.

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

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

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

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

Drugi z projektowanych ustawą etapów przywracania prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa polega na ponownym przeprowadzeniu postępowań (dalej również jako: „konkursów”) w odniesieniu do stanowisk, które zostały objęte na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa w latach 2018–2025. Etap ten jest immanentnie związany z przyjętą konstrukcją regulacji skutków uchwał obecnej Rady w drodze ustawy, ponieważ dopiero w tych postępowaniach – prowadzonych już przed prawidłowo ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa i pod kontrolą Sądu Najwyższego – ostatecznie rozstrzygnięty zostanie status poszczególnych kategorii osób objętych zakresem zastosowania ustawy.

Powyższe znajduje wyraz w art. 28 projektu, który przewiduje ponowne przeprowadzenie postępowania w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku objętym na podstawie uchwały obecnej Rady z zastrzeżeniem uchwał podjętych w stosunku do osób, których status podlega konwalidacji *ex lege*.

W tym zakresie projekt nawiązuje do doświadczeń islandzkich z wykonaniem wyroku Wielkiej Izby ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18), w którym przyjęto, iż „stwierdzenie, że sąd nie jest «sądem ustanowionym prawem», może niewątpliwie mieć poważne konsekwencje dla zasad pewności prawa i nieusuwalności sędziów, które to zasady muszą być starannie przestrzegane, mając na uwadze istotne cele, którym służą. Niemniej jednak poszanowanie tych zasad za wszelką cenę i kosztem wymogów «sądu ustanowionego prawem» może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do

sądownictwa. Podobnie jak we wszystkich sprawach, w których dochodzi do starcia podstawowych zasad Konwencji, w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i znaczącym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej oraz zasady nieusuwalności sędziów w stosownych przypadkach, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy” (pkt 240). W wyroku tym ETPCz dał jasny sygnał, że przywrócenie prawidłowości powołania może dawać podstawę do odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziów. Dostrzec zatem należy, że w Islandii, w której wspomniany wyrok został wykonany, w związku z podważeniem prawidłowości nominacji sędziowskich wdrożona została ponowna procedura konkursowa.

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

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

Proponowane rozwiązania umożliwiają ponadto udział w konkursach nie tylko osobom, w stosunku do których uchwały obecnej Rady zostaną uchylone w trybie i na zasadach określonych w projekcie, lecz także innym kandydatom, którzy spełniają wymogi objęcia danego stanowiska – niezależnie od tego, czy brali udział w pierwotnych konkursach, czy nie. Pozwoli to na udział w konkursach tych osób, które 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, w tym zwolnienia stanowisk sędziowskich z mocy ustawy.

Możliwość zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego wynika z art. 44 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Takie rozwiązanie zakłada, że ocena indywidualnych kompetencji do zajmowania stanowiska sędziego będzie dokonywana w ramach powtarzanych postępowań konkursowych w warunkach otwartej konkurencji tak, aby zapewnić sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez osoby spełniające najwyższe kryteria merytoryczne. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że od 2018 r. w ogóle nie istniała realna kontrola sądowa postępowań nominacyjnych, a ponadto od 2018 r. do sierpnia 2023 r. w ponad 557 konkursach zgłosił się tylko jeden kandydat. Aż 45% takich konkursów przeprowadzono do sądów apelacyjnych (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Powołania w latach 2018–2023 na wnioski tzw. „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa*, Warszawa 2023, s. 7–8).

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

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

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

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

d) przedłużeniu pierwotnie przyznanego w ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139) referendarzom i asystentom sędziego ze zdanym egzaminem sędziowskim uprawnienia do ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego do 31 grudnia 2030 r.;

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

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania gwarantują, że konkursy zostaną przeprowadzone w oparciu o obiektywne kryteria merytoryczne i uczciwe zasady proceduralne, tak aby zapewnić wybór najlepiej wykwalifikowanych kandydatów, zarówno pod względem ich kompetencji zawodowych, jak i nieskazitelnego charakteru, co w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., Guðmundur

Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 r., C-542/18 RX-II, and C-543/18 RX-II, Simpson and HG; wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. i inni, oraz sprawy TS z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, oraz TS z dnia 6 października 2021 r., C-487/19) stanowi pierwotne wymagania istnienia sądu ustanowionego na podstawie prawa w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz oraz art. 47 KPP.

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

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

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

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

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

Po pierwsze, określając status osób, których stosunek służbowy na stanowisku sędziego ustaje, projektodawca kierował się jako podstawową regułą powrotu na poprzednio zajmowane

stanowisko. Lista tych stanowisk ma na uwadze kategorie osób uprawnionych do udziału w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie. I tak:

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

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

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

pracy zawodowej przez te osoby, które nie zamierzają wykonać uprawnień wynikających z projektowanej reguły powrotu.

W kwestii trybu objęcia stanowiska referendarza projekt stanowi, że prezes właściwego sądu apelacyjnego albo właściwego sądu administracyjnego będzie mianował taką osobę – na jej wniosek – na stanowisko referendarza sądowego w sądzie powszechnym lub administracyjnym, w którym osoba ta pełniła urząd na stanowisku sędziego. Przepisów tych nie stosuje się do osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ postępowania o powołanie na te stanowiska były dotknięte kwalifikowanymi wadami, a poza tym w sądach tych nie funkcjonują referendarze sądowi.

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

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

## **VI. Regulacje służące zapewnieniu niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym**

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

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

Powyższe rozwiązanie dotyczy sędziów sądów powszechnych zajmujących na wniosek obecnej Rady stanowiska w sądzie okręgowym albo w sądzie apelacyjnym, sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego zajmujących stanowiska w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz sędziów wojskowych sądów garnizonowych zajmujących stanowiska w wojskowym sądzie garnizonowym. 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 dwunastomiesięcznym uprzedzeniem.

Okres delegacji będzie mógł ponadto zostać przedłużony na czas nieokreślony przez prezesa właściwego sądu lub Ministra Sprawiedliwości w przypadku sądów wojskowych na wniosek sędziego, o ile sędzia ten bierze udział w powtarzanym konkursie. Taka delegacja ustanie z chwilą ustąpienia przez sędziego za trzymiesięcznym uprzedzeniem albo z chwilą prawomocnego zakończenia powtarzanego konkursu, chyba że sędzia zostanie przedstawiony do powołania na urząd w sądzie, w którym jest delegowany. Tym samym projekt pozwala sędziom, którzy zdecydowali się na udział w powtarzanych postępowaniach, na dalsze orzekanie w sądzie, w którym objęli stanowisko, do czasu rozstrzygnięcia konkursu, o ile jest to uzasadnione potrzebami wymiaru sprawiedliwości i wolą samego sędziego.

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

Mając na uwadze ustawowy charakter proponowanej delegacji, jej minimalny okres oraz znaczenie dla utrzymania sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym, projektuje się rozwiązanie zapewniające sędziom delegowanym do sądu wyższego otrzymywanie wynagrodzenia w stawce określonej według sądu, w którym sędzia delegowany pełni obowiązki (projektowana regulacja art. 77 § 6c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

## **VII. Szczególna podstawa uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem osoby powołanej na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS**

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

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

Projektowane rozwiązanie nawiązuje do stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu uchwały składu trzech izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, że „postawa stron prezentowana w toku postępowania, a wskazująca na brak zastrzeżeń co do zachowania niezawisłości i bezstronności sędziego nie może pozostać bez wpływu na następczą ocenę, czy doszło do naruszenia standardu bezstronności i niezawisłości sądu prowadzącego postępowanie ze skutkiem w postaci uznania, że sąd ten był obsadzony sprzecznie z prawem”. W projekcie przyjęto więc założenie, że prawo do wzruszenia orzeczenia – w trybie

odpowiadającym co do zasady regulacjom o wznowieniu postępowania sądowego – nie może być wykorzystywane w takich układach procesowych, w których strona lub uczestnik postępowania zastrzeżenia procesowe (wnioski, środki zaskarżenia) dotyczące orzekającego składu podnosili tylko z uwagi na swój interes procesowy na określonym etapie postępowania, a zatem ich aktywność procesowa nakierowana na podważenie prawidłowości składu orzekającego w sprawie sądu wynikała z taktyki procesowej nastawionej na osiągnięcie oczekiwanej treści orzeczenia, niezależnie od tego, jaki był skład sądu. Takie założenie gwarantuje więc z jednej strony prawo strony lub uczestnika postępowania do tego by rozstrzygnięcie ich sprawy nastąpiło wreszcie przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konwencyjnym (art. 6 ust. 1 EKPCz), a z drugiej strony, dbając o zasadę pewności prawa i prawomocności zapadłych orzeczeń (*res iudicata*), gwarantuje innym uczestnikom postępowania, że wzruszenie prawomocnego orzeczenia nastąpi tylko w wyjątkowych sytuacjach, a zatem wtedy, gdy strona w sposób rzeczywisty dążyła w toku postępowania – niezależnie od tego, jakie orzeczenie zostało wydane – do tego, by orzeczał w sprawie sąd w składzie, który ma cechy sądu ustanowionego na podstawie prawa, niezależnego i bezstronnego.

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

W zakresie konstytucyjnych podstaw projektowanego mechanizmu podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w kwestii ograniczenia możliwości wznowienia postępowania w konkretnej sprawie, jeżeli naruszenie prawa do sądu wiąże się z jego pozycją ustrojową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Dz.U. Nr 204, poz. 1482). Taki charakter naruszenia – odmiennie niż naruszenia o charakterze materialnym czy procesowym – daje ustawodawcy większą swobodę w określeniu skutków naruszenia prawa do sądu ustanowionego na podstawie prawa. Wymaga bowiem ważenia różnych zasad konstytucyjnych, z jednej strony zasady pewności prawa, a z drugiej właśnie prawa do sądu.

W przekonaniu projektodawcy przyjęta technika ważenia wartości zapewnia możliwość poszukiwania rozsądnej równowagi w konkretnym postępowaniu sądowym i okolicznościach konkretnego sporu. Jest to szczególnie istotne, jeżeli uchynieniem orzeczenia pochodzącego od



wadliwego organu dotknięte są strony sporów sądowych pozostające ze sobą w relacji horyzontalnej (a zatem nie w relacji państwo–jednostka). Stosując projektowany mechanizm, sądy krajowe będą mogły uwzględnić wszelkie zasady leżące u podstaw krajowego i unijnego porządku prawnego, takie jak zasada pewności prawa, zasada powagi rzeczy osądzonej, czy zasada uzasadnionych oczekiwań w konkretnych okolicznościach rozstrzyganej sprawy.

Tym samym projektowana dopuszczalność podważania orzeczeń:

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

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

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

Model przyjętego rozwiązania w zakresie wzruszenia prawomocnego orzeczenia można przedstawić skrótowo na tle spraw karnych. Otóż w sytuacji gdy prawomocny wyrok zapadł na skutek rozpoznania sprawy w pierwszej lub/i drugiej instancji w składzie z udziałem osoby – powołanej na stanowisko sędziego na wniosek obecnej Rady – to, aby strona skutecznie mogła domagać się uchylenia prawomocnego orzeczenia, musi wykazać, że w toku postępowania w czasie właściwym dla takiego wniosku złożyła wniosek o wyłączenie takiej osoby ze składu odpowiedniego sądu (pierwszej lub/i drugiej instancji), a następnie, gdy wniosek taki nie został uwzględniony, podniosła stosowny zarzut co do składu sądu w apelacji lub w kasacji, chyba że kasacja takiej stronie nie przysługiwała (np. w sprawach, w których sąd powszechny orzekał w postępowaniu dyscyplinarnym). Brak łącznego spełnienia obu tych warunków w zakresie orzeczenia wydanego przez sąd powszechny lub sąd wojskowy nie doprowadzi do uchylenia prawomocnego orzeczenia. Orzeczenia uwzględniające wniosek będą prowadziły do uchylenia prawomocnego orzeczenia i powtórzenia postępowania przed prawidłowym składem sądu

w pierwszej lub w drugiej instancji. Odmienną regulację przewidziano w zakresie orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy w składzie z osobą powołaną na stanowisko sędziego na wniosek obecnej Rady. Ze względu na to, że orzeczenia takie nie podlegają zaskarżeniu, dla wzruszenia orzeczenia kończącego postępowanie sądowe wystarczy wykazanie w złożonym wniosku, iż strona we właściwym czasie żądała wyłączenia takiej osoby ze składu sądu.

Projekt reguluje także tryb postępowania w sprawach, które znajdują się na etapie postępowania odwoławczego oraz postępowania kasacyjnego. W toczących się postępowaniach odwoławczych do 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.

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

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

Projektowany mechanizm w pełni odpowiada orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r. W odniesieniu do konsekwencji prawnych i praktycznych dla prawomocnych wyroków wydanych już przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie powołani na wniosek obecnej Rady, i skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym, ETPCz zauważył już, że jedną z możliwości do rozważenia przez pozwane państwo jest uwzględnienie w koniecznych środkach ogólnych konkluzji Sądu Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz w odniesieniu do wyroków wydanych przez omawiane składy orzekające (zob. *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, § 364–365). Proponowany w projekcie ustawy mechanizm spełnia ten wymóg, a ponadto umożliwia realizację wytycznych Komisji Weneckiej dotyczących respektowania zasady powagi rzeczy osądzonej i stwierdzenia, że zasadniczo wadliwy skład jest przyczyną, dla której zasada powagi rzeczy osądzonej może zostać przełamana (pkt 41 opinii). Proponowany mechanizm umożliwia też znalezienie w każdej indywidualnej sprawie równowagi między przełamaniem zasady pewności prawa i zapewnieniem stronie skutecznej ochrony sądowej oraz ochrony innych wartości leżących u podstaw przepisów mających zastosowanie w konkretnej sprawie (pkt 42 i 45 opinii). Możliwość stosowania mechanizmu jest też ustanawiana na określony czas (pkt 43

opinii) stronom, które powoływały się na wadliwość składu (pkt 45 opinii). Nie znajduje natomiast uzasadnienia w orzecznictwie ETPCz wymóg określenia wpływu wadliwości składu na konkretną procedurę (pkt 44–45 opinii).

### **VIII. Zmiany w strukturze Sądu Najwyższego**

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

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

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. Jeżeli 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.

Odnotowania wymaga, że 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 w sprawie Wałęsa p. Polsce.

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

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

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

Najistotniejsze elementy takiej oceny to:

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

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

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

d) uwzględnienia wymaga również aktualny sposób obsadzenia Izby Odpowiedzialności Zawodowej, a mianowicie 6 spośród 11 osób wyznaczonych do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej zostało powołanych do pełnienia urzędu przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. Orzeczenia wydawane w składach z udziałem tych osób, zgodnie z powołanym w **punkcie I motywów** orzecznictwem ETPCz, prowadzą do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz. Taki skład oznacza, że w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej nie jest możliwe utworzenie bez naruszenia gwarancji konwencyjnych dwóch kolegialnych (trzyosobowych) zawodowych składów orzekających z udziałem innych sędziów, jak również wydanie jakiegokolwiek orzeczenia w składzie powiększonym (składzie 7 sędziów bądź w składzie Izby), który nie byłby składem sprzecznym z art. 6 ust. 1 EKPCz. Oznacza to, że dalsze funkcjonowanie Izby Odpowiedzialności

Zawodowej prowadzi do dysfunkcji całego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Uwzględniając powyższe, projektuje się zniesienie Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

W to miejsce proponuje się rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych – w zakresie należącym do właściwości Sądu Najwyższego – w składach losowanych z listy sędziów Sądu Najwyższego w ten sposób, żeby w składzie sądu zasiadał co najmniej jeden sędzia stale orzekający w sprawach karnych, pełniąc funkcję przewodniczącego składu, oraz co najmniej jeden sędzia stale orzekający w sprawach, w których orzeka obwiniony. Zachowuje się przy tym udział ławników Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów oraz innych postępowaniach dyscyplinarnych, w których Sąd Najwyższy jest właściwy.

Dokonując zmian w strukturze Sądu Najwyższego, projekt powierza Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego kompetencje do uchwalania Regulaminu Sądu Najwyższego. W tym zakresie następuje powrót do rozwiązań ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.) (dalej jako: „ustawa o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”) w miejsce krytykowanej konstrukcji obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., która – z naruszeniem zasady odrębności władzy sądowniczej i niezależności sądów – powierzała Prezydentowi RP kompetencję do wydawania tego regulaminu. Do czasu uchwalenia Regulaminu Sądu Najwyższego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego pozostają w mocy – w zakresie niesprzecznym z projektowanym z ustawą – przepisy obecnie obowiązującego regulaminu.

Wzorem ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przy Prezydencie RP pozostawiano natomiast kompetencję do określenia – w granicach wskazanych w ustawie – na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego liczby sędziów Sądu Najwyższego. Do czasu wydania tego rozporządzenia liczbę sędziów Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach mają określać przepisy obowiązującego Regulaminu Sądu Najwyższego, z tym że za liczbę stanowisk w tworzonej projektem Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych przyjmuje się liczbę stanowisk w obecnej Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Także w odniesieniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego kompetencję do uchwalenia regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesiono na Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozostawiając zarazem ustalenie liczby sędziów tego sądu w drodze rozporządzenia Prezydentowi RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

## **IX. Zniesienie skargi nadzwyczajnej**

Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do porządku prawnego, co nastąpiło ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r., od początku było przedmiotem krytyki (zob. np. opinia SN do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym: [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.10.06\\_Opinia\\_do\\_prezydenckiego\\_pr\\_ojektu\\_ustawy\\_o\\_SN.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.10.06_Opinia_do_prezydenckiego_pr_ojektu_ustawy_o_SN.pdf), dostęp: 30.01.2025 r.). Skarga została bowiem zaprojektowana jako kolejny nadzwyczajny środek kontroli orzeczeń sądowych, wnoszony jednak wyłącznie przez określone organy publiczne, „którego celem jest sprawowanie tzw.

sprawiedliwości korygującej”, a jego wprowadzenie stanowiło „realizację, zaciągniętych bezpośrednio wobec obywateli, zobowiązań wyborczych” (uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, druk Sejmu VIII kadencji nr 2003).

W praktyce orzeczniczej skarga nadzwyczajna ingeruje w istotny sposób w zasadę stabilności orzeczeń i trudno w tym kontekście dopatrzeć się poszerzenia prawa do sądu, skoro elementem gwarancyjnym prawa do sądu jest stabilność orzeczeń sądowych. W szczególności w wyroku z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, zaś podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości. W tym kontekście należy uznać, że w przypadku skargi nadzwyczajnej nie doszło do prawidłowego ważenia wartości.

W polskim systemie prawa funkcjonują już zarówno zwyczajne, jak i nadzwyczajne środki zaskarżenia realizujące takie cele, jak w szczególności skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym lub kasacja w postępowaniu karnym, a także – odpowiednio do rodzaju postępowania sądowego – skarga lub wnioski o wznowienie postępowania, a w samej ustawie o Sądzie Najwyższym zawarta jest dodatkowo regulacja dotycząca wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego, którego unormowanie ma w polskim prawie tradycyjny charakter. Strony mogą również, na zasadach określonych w art. 417<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), dochodzić naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia, które jest niezgodne z prawem.

Jako nadzwyczajny środek zaskarżenia skarga 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.

Zarzuty formułowane w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej zostały podzielone w znaczącym zakresie przez ETPCz. W pilotażowym wyroku ETPCz Wałęsa p. Polsce stwierdzono zasadnicze wady procedury skargi nadzwyczajnej (pkt 228–239 i pkt 323 lit. c). ETPCz uznał w szczególności, że przesłanka wiążąca skuteczność skargi z dążeniem do ochrony „sprawiedliwości społecznej” otwiera drogę do arbitralności i powoduje ryzyko nadużyć (*misuse of the legal remedy and abuse of process*), a w konsekwencji nie spełnia wymagań konwencyjnych. 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*). Niezgodność z Konwencją takich nadzwyczajnych środków prawnych, które pod pozorem kontroli legalności orzeczenia zmierzają do kolejnej weryfikacji ustaleń faktycznych, wynika z wielu orzeczeń ETPCz (np. wyroki z dnia 24 lipca 2003 r., nr 52854/99, Ryabykh przeciwko Rosji, z dnia 13 listopada 2007 r., nr 33771/02, Driza przeciwko Albanii, i z dnia 19 maja 2020 r., nr 58982/12, Heross Ltd przeciwko Mołdawii).

Łączna analiza zaleceń zawartych w wyroku pilotażowym, systemowa krytyka tego środka zaskarżenia, jak również praktyka jego stosowania uzasadniały całościową eliminację skargi nadzwyczajnej z porządku prawnego. Taki zabieg wyeliminuje ryzyko wykorzystywania procedury skargi jako „zwykłego środka zaskarżenia pod przykrywką” oraz umożliwi organowi orzekającemu rozpoznawanie sprawy na nowo także co do stanu faktycznego. Dostrzec należy, że za zniesieniem tego środka opowiedziała się Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego (<https://www.gov.pl/attachment/cbf63598-6d06-470f-b9cb-57c5e24424f6>, dostęp: 29.01.2025 r.).

Usunięcie skargi nadzwyczajnej powinno być docelowo związane z wprowadzeniem innego rozwiązania, które wychodziłoby naprzeciw luce wynikającej z wąskiego zakresu skargi konstytucyjnej w modelu przyjętym w art. 79 Konstytucji RP. Odpowiedź na pytanie, w jaki sposób strony postępowań sądowych toczących się według przepisów o postępowaniu cywilnym lub karnym mogłyby uzyskać ochronę ich konstytucyjnych praw i wolności, gdyby te zostały naruszone prawomocnym orzeczeniem, powinna być przedmiotem docelowej, nowej ustawy o Sądzie Najwyższym opracowywanej przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury.

Projekt reguluje dalsze procedowanie spraw, które zostały wszczęte i niezakończone na skutek skarg nadzwyczajnych przed dniem wejścia w życie ustawy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Co do nich przyjęto, że będą rozpoznawane w izbach Sądu Najwyższego zgodnie z ich właściwością rzeczową. Projekt reguluje skład Sądu Najwyższego rozpoznającego te sprawy w ten sposób, że zakłada kontynuację tych postępowań z udziałem ławników Sądu Najwyższego. Przyjęto zarazem, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na podstawie oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego jest niedopuszczalne. Takie rozwiązanie jest wynikiem wyroku pilotażowego ETPCz z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa p. Polsce, które w tym zakresie nie zostawia możliwości uwzględnienia skargi (por. pkt 235 tego wyroku).

## **X. Wejście w życie i wykonanie ustawy**

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

Jeszcze przed ukonstytuowaniem się nowej, prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa będzie ponadto możliwe ogłoszenie przez Ministra Sprawiedliwości konkursów na zwolnione stanowiska sędziowskie oraz rozpoczęcie pierwszego etapu tego postępowania, które polega na zgłaszaniu się kandydatów i ich ocenie w poszczególnych sądach. Etap ten trwa

średnio około 9 miesięcy, co oznacza, że jego zakończenie będzie przypadało na moment, w którym powinna już ukonstytuować się nowa Rada.

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

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

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

a) czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym, w tym związane z oceną kandydatów, bezpośrednio w sądach powszechnych, administracyjnych wojskowych, co biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia należy szacować średnio na okres co najmniej 9 miesięcy;

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

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



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

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