

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - *Przewodnicząca*  
Henryka Bochniarz  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Hanna Machińska  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Mirosław Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Marcin Wolny  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 25 listopada 2025 r.**

**310/2025/MPL**

**Szanowny Pan  
Waldemar Żurek  
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Serdecznie dziękuję za nadesłanie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka 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.

Niemniej, pragniemy zauważyć, że pozostawienie organizacjom społecznym oraz innym interesariuszom jedynie 10 dni roboczych na wnoszenie uwag do przedmiotowego projektu w żaden sposób nie odpowiada wadze poruszanego w nim problemu. Nie koresponduje także z długim czasem, jaki na jego przygotowanie poświęciła Komisja Kodyfikacyjna ds. Ustroju Sądownictwa Prokuratury.

W niniejszej opinii Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie odnieść się jedynie do podstawowych założeń regulacji statusu osób powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 r., poz. 3 – dalej: ustawa o zmianie ustawy o KRS) oraz wydanych przez nich orzeczeń.

HFPC pragnie także odnotować, że procedowanie przedmiotowego projektu bez próby znalezienia jakiegokolwiek porozumienia politycznego znacząco ogranicza szanse na jego uchwalenie. W tym kontekście szczegółowe odnoszenie się do całości przedstawionej regulacji jawi się jako zbyteczne.

Należy podkreślić, że HFPC zdecydowanie nie zgadza się z kierunkiem proponowanych zmian. Wprost ingerują one w fundamenty ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, prowadząc do naruszenia tak istotnych zasad konstytucyjnych jak zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada proporcjonalności, zasada niezależności wymiaru sprawiedliwości w ramach zasady podziału i równowagi władz, zasada nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów.

Pragniemy jednoznacznie wskazać, że żadne orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ani Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie obliguje Polski do dokonania tak głębokiej, nieodwracalnej i szkodliwej zmiany, jak ta proponowana w projekcie.

Przyjęcie przedmiotowego projektu w formie ustawy pogłębi chaos, który trawi obecnie wymiar sprawiedliwości, przyczyniając się do dalszego obniżenia jego sprawności oraz dalszego spadku zaufania obywateli do sądownictwa.

## **I. Regulacja statusu tzw. nowych sędziów**

### **Założenia teoretyczne projektu**

Z uzasadnienia projektu wynika, że, zdaniem projektodawców, po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o KRS Krajowa Rada Sądownictwa „utraciła swoją tożsamość konstytucyjną”. W rezultacie powołania sędziowskie dokonywane na wniosek „nowej” KRS mają podstawę wyłącznie ustawową, a nie konstytucyjną. Tym samym, osoby powołane w takim trybie nie mają statusu sędziów w rozumieniu Konstytucji (chyba że przed wadliwym powołaniem były sędziami w sądach niższego rzędu – wówczas mają konstytucyjny status sędziów tych sądów) i nie są chronione gwarancjami w niej przewidzianymi, w tym zwłaszcza – gwarancją nieusuwalności. Dopuszczalne jest więc uregulowanie ich statusu w ustawie, w tym nawet, jak przewiduje to projekt, stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał KRS, na podstawie których osoby te zostały powołane przez Prezydenta na stanowiska sędziowskie.

Zdaniem HFPC, przedstawione wyżej założenia teoretyczne projektu są błędne. Fundacja zgadza się z tezą o niekonstytucyjności ustawy o zmianie ustawy o KRS, jednak niekonstytucyjność ta nie sprawia, że dochodzi do przekształcenia KRS z organu konstytucyjnego w ustawowy. Projektodawcy nie wskazali w sposób przekonujący, kiedy miałyby dochodzić do takiego przekształcenia, ani kto miałby je stwierdzać. Nie przywołują również żadnych opracowań teoretycznych na ten temat. W ocenie HFPC, taka wykładnia prowadziłaby też do rezultatów sprzecznych z Konstytucją. Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15), w którym stwierdzono, że „prawodawcy nie przysługuje pełna swoboda w zakresie uchylania przepisów w przypadku, gdy dane zagadnienie było uprzednio uregulowane ustawowo, a obowiązek wprowadzenia danych norm jest przewidziany w Konstytucji”. Innymi słowy, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalne jest przyjmowanie przez ustawodawcę regulacji uchylających normy prawne, których wprowadzenia wymaga sama Konstytucja, jeżeli skutkiem tego miałyby być powstanie swoistej próżni prawnej. Tym bardziej, zdaniem HFPC, niedopuszczalne byłoby przyjmowanie ustaw, które miałyby prowadzić do faktycznej likwidacji całego organu, którego istnienie przewidziała Konstytucja. Tymczasem, koncepcja przyjmowana przez autorów projektu do tego się właśnie sprowadza, skoro nie tylko zakłada ona, że doszło do zastąpienia konstytucyjnego organu organem ustawowym o tej samej nazwie, ale jeszcze, że ów organ ustawowy może nawet w pewnym zakresie wykonywać skutecznie kompetencje organu konstytucyjnego. Względ na wartość w postaci ciągłości władzy państwowej nakazywałby raczej przyjęcie takiej interpretacji, że obecna KRS, pomimo wad w jej ukształtowaniu, w dalszym ciągu jest organem konstytucyjnym, ale na ustawodawcy ciąży obowiązek pilnego przywrócenia jej do stanu zgodnego z Konstytucją oraz uregulowania skutków jej działalności w sposób zgodny z zasadą proporcjonalności oraz przy poszanowaniu pewności prawa oraz zaufania obywateli do państwa i prawa.

HFPC zgadza się, że niekonstytucyjność KRS wpływa na ocenę statusu osób powołanych na wniosek tak ukształtowanej Rady. Nie ma jednak podstaw do tego, by twierdzić, że osoby

te są jedynie „sędziami ustawowymi”<sup>1</sup>, całkowicie pozbawionymi konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności i nieprzenaszalności.

Teoretyczną podbudowę dla przyjętego przez projektodawców założenia o ustawowym statusie osób powołanych na wniosek „nowej” KRS stanowić ma, przywoływany w uzasadnieniu projektu, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że tzw. awans poziomy nie stanowi powołania sędziego w rozumieniu art. 179 Konstytucji. Aby to ostatnie mogło zaistnieć, konieczne jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie Prezydenta o powołaniu określonej osoby, dokonane na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na określone stanowisko i miejsce służbowe na czas nieoznaczony. Trybunał uznał, że awans poziomy nie spełnia tych kryteriów, bo nie wiąże się on ze zmianą miejsca służbowego (sędzia w dalszym ciągu orzekał w sądzie wynikającym z pierwotnego aktu powołania). W jego ocenie, w konsekwencji nie wiąże się to ze zmianą zakresu „upoważnienia do sprawowania jurysdykcji”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na ograniczoną rolę KRS w tej procedurze. Rada co do zasady była bowiem związana wnioskiem złożonym przez kandydata spełniającego wymogi formalne do awansu poziomego określone w przepisach. W konsekwencji Trybunał uznał, że zniesienie awansów poziomych w ustawie nie naruszało art. 180 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie wiązało się ze zmianą stanowiska służbowego czy zakresu obowiązku sędziów, których reforma ta objęła.

Zdaniem projektodawców, konkluzje wynikające z tego orzeczenia można zastosować do oceny statusu tzw. „nowych” sędziów, którzy w ocenie twórców projektu, zostali powołani bez wymaganego wniosku uprawnionego organu, tj. „konstytucyjnej”, a nie jedynie „ustawowej”, KRS. Jednak zdaniem HFPC problem tzw. „nowych” sędziów jest fundamentalnie odmienny od tego, który TK rozpatrywał w przywołanym wyroku. Po pierwsze, powołania na wniosek tzw. nowej KRS określały nowe miejsce służbowe i stanowisko, były też dokonywane na czas nieoznaczony. Jedyną różnicą dotyczyła niestwierdzonej wprost niekonstytucyjności składu KRS. Różnicy tej nie należy bagatelizować, jednak ma ona charakter zupełnie inny od tej, którą TK badał w sprawie K 7/10. Stąd też, wyrok ten nie daje odpowiedzi na pytanie, czy sędzia powołany na wniosek KRS pozbawionej przymiotu niezależności jest sędzią w znaczeniu konstytucyjnym.

Nadmiernym uproszczeniem jest więc przyjęcie, że osoby powołane na wniosek nowej KRS mają taki sam status, jak sędziowie po awansach poziomych. W przeciwieństwie do reformy likwidującej awanse poziome zmiany prawne przewidziane w opiniowanym projekcie wiążą się z bezpośrednią modyfikacją w zakresie stanowiska i miejsca służbowego sędziów, a w przypadku sędziów z tzw. grupy czerwonej – prowadzą wręcz do usunięcia ich z urzędu sędziego. Wszystko to sprawia, że prezentowana przez projektodawców analogia między sytuacją analizowaną przez TK w sprawie K 7/10 a problemem regulacji statusu tzw. nowych sędziów jest pozorna.

---

<sup>1</sup> Odmiennie: W. Wróbel, *O sędziach i sądach w rozumieniu Konstytucji i w rozumieniu ustawy*, „Konstytucyjny.pl”, 15 lutego 2025., <https://konstytucyjny.pl/wlodzimirz-wrobel-o-sedziach-i-sadach-w-rozumieniu-konstytucji-i-w-rozumieniu-ustawy/> (dostęp: 5 listopada 2025 r.).

Przyjęte przez projektodawców założenie o jedynie ustawowym umocowaniu statusu sędziów powołanych na wniosek obecnej KRS jest jednak wadliwe również i z innych powodów. Jeśli bowiem powołania sędziów dokonane na wniosek tzw. nowej KRS miałyby mieć charakter wyłącznie ustawowy, to znaczy, że postanowienia o powołaniu wydawane przez Prezydenta wymagałyby dla swej ważności kontrasygnaty, dokładnie tak samo, jak w przypadku powołań asesorów sądowych. Tymczasem, powołania tzw. nowych sędziów nie zostały kontrasygnowane. Jeśli więc prezentowana koncepcja miałaby być stosowana w sposób spójny, należałoby uznać, że osoby te nie mają żadnego upoważnienia do orzekania, bo zostały powołane na podstawie nieważnych aktów prezydenckich.

Po drugie, tzw. koncepcja sędziów ustawowych wydaje się sprzeczna z założeniami, na których oparte było dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. We wszystkich wyrokach dotyczących powołań do Sądu Najwyższego ETPC stwierdzał naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą ze względu na rażące pogwałcenie prawa krajowego przy powołaniach, wynikające z wadliwej obsady KRS. O takim naruszeniu możemy jednak mówić wyłącznie wtedy, gdy przyjmujemy, że omawiana grupa osób była powoływana na stanowiska sędziowskie w rozumieniu konstytucyjnym. Jeśli bowiem byli oni powoływani na jakieś inne stanowiska ustawowe, to naruszenie jakich przepisów miałoby ewentualnie wchodzić w grę?

Warto zauważyć, że również z orzecznictwa sądów polskich nie płynie jednoznaczny wniosek, że osoby powołane przy udziale „nowej” KRS mają status jedynie sędziów ustawowych. Warto odnotować, że w uzasadnieniu projektu nie przywołano jakiegoś ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym w taki właśnie sposób oceniano by status tzw. nowych sędziów. W uzasadnieniu przełomowej uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego<sup>2</sup> Sąd Najwyższy, odnosząc się do statusu tzw. nowych sędziów, stwierdził, że „niewątpliwie osoby te uzyskały formalnie status sędziów. Tego statusu Sąd Najwyższy niniejszą uchwałą i w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. nie jest w stanie nikomu ani przyznać, ani odebrać (...)”. Ponadto, uchwała ta, w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, oparta była na założeniu o konieczności indywidualnego badania wpływu nieprawidłowości w powołaniu na niezależność i bezstronność konkretnych sędziów. Badanie to w wielu wypadkach kończy się orzeczeniem uznającym, że w odniesieniu do konkretnego sędziego brak jest okoliczności podważających jego bezstronności i niezależność mimo tego, że został on powołany przy udziale tzw. nowej KRS.

Teza, zgodnie z którą nowo powołani sędziowie nie korzystają z form ochrony przewidzianych dla sędziów przez Konstytucję, nie wynika również z orzecznictwa sądów europejskich. Ani Europejski Trybunał Praw Człowieka, ani Trybunał Sprawiedliwości UE nie wypowiadały się bowiem jednoznacznie na temat tej kwestii, jak również kwestii statusu tak powołanych osób. Co więcej, żaden z tych trybunałów nie wydał do tej pory orzeczenia, które dotyczyłoby skutków orzekania przez nowo powołanych sędziów w sądach innych niż Sąd Najwyższy.

---

<sup>2</sup> Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20.

Zdaniem HFPC, założenia, na których opiera się opiniowany projekt, są również sprzeczne z zaleceniami sformułowanymi w opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy<sup>3</sup>. W opinii tej podkreślono jednocześnie, że „Polska – zgodnie z systemem EKPC – ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonania wyroków Trybunału, pod warunkiem, że środki te są zgodne z EKPC i ogólnymi wymogami praworządności”<sup>4</sup>. Zdaniem Komisji Weneckiej i DGI, w systemie opartym na podziale władzy, parlament nie może usuwać sędziów z urzędu. Ustawa nie może więc stanowić podstawy unieważnienia powołań sędziowskich, lecz co najwyżej mogłaby jedynie uregulować skutki nieważności powołań stwierdzonej przez niezależny organ sądowy.<sup>5</sup> W przypadku tzw. nowych sędziów nieważność taka nie została jednak stwierdzona ani w orzecznictwie sądów polskich, ani międzynarodowych.<sup>6</sup> W tej sytuacji, parlament nie może uchwalić ustawy, która unieważniałaby *ex tunc* powołania sędziowskie, gdyż byłoby to równoznaczne z usunięciem sędziów przez parlament.

HFPC dostrzega rzecz jasna, że w opiniowanym projekcie do ustania stosunków służbowych sędziów miałyby dojść *ex nunc*, a nie do unieważnienia *ex tunc*, do czego odnosiła się bezpośrednio opinia Komisji Weneckiej i DGI. Niemniej, rozwiązanie takie w dalszym ciągu jest sprzeczne z założeniami, na których opierała się wspomniana opinia. W dalszym ciągu miałyby bowiem dojść do złożenia sędziego z urzędu na mocy aktu parlamentu, co Komisja Wenecka i DGI uznały za sprzeczne z zasadą podziału władzy.

Także przyjęta przez projektodawców teza o braku ochrony tzw. nowych sędziów konstytucyjnymi gwarancjami nieusuwalności wydaje się sprzeczna z konkluzjami zaprezentowanymi w opinii Komisji Weneckiej i DGI. Z opinii tej wynika bowiem wyraźnie, że choć wadliwie powołani sędziowie są chronieni gwarancją nieusuwalności w węższym zakresie niż sędziowie powołani prawidłowo, to jednak nie są tej ochrony zupełnie pozbawieni<sup>7</sup>. Konieczne jest więc zapewnienie, by ich status został poddany jakiejś formie zindywidualizowanej oceny (z możliwością łącznego rozpoznania podobnych przypadków powołań) ze strony niezależnego organu wraz z możliwością odwołania się do sądu. Wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu, opiniowany projekt jest z takim podejściem fundamentalnie sprzeczny.

W świetle powyższego, w ocenie HFPC założenie przyjmowane przez projektodawców, jakoby tzw. nowi sędziowie byli pozbawieni statusu sędziego w znaczeniu przyjmowanym na gruncie Konstytucji jest nieuzasadnione i nosi znamiona arbitralności. Zdaniem Fundacji należałoby raczej przyjąć, że osoby te są sędziami, ale ze względu na nieprawidłowości prawne w ich powołaniu mogące negatywnie rzutować na ich niezależność i bezstronność, konieczne jest uregulowanie ich statusu prawnego poprzez wprowadzenie procedury zindywidualizowanej

---

<sup>3</sup> [Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie europejskich standardów regulujących status sędziów, przyjęta przez Komisję Wenecką na 140. sesji plenarnej \(Wenecja, 11–12 października 2024 r.\)](#), dostęp 4.11.2025, § 24-25, podkreślenie aut.

<sup>4</sup> Wspólna opinia Komisji..., § 12.

<sup>5</sup> Wspólna opinia Komisji..., § 22.

<sup>6</sup> Wspólna opinia Komisji..., § 23-28.

<sup>7</sup> Wspólna opinia Komisji..., § 30.

weryfikacji (autoryzacji). Taki model regulacji byłby spójny z dotychczasowym podejściem do oceny statusu omawianej grupy osób z wykorzystaniem wspomnianego testu niezależności i bezstronności, a także umożliwiłby zapewnienie poszanowania ich praw proceduralnych oraz zapewniałby spójność wewnętrzną w kontekście generalnego utrzymania w mocy orzeczeń wydanych przez te osoby. Nie ulega również wątpliwości, że model indywidualnej oceny statusu sędziów w znacznie szerszym zakresie uwzględniałby rekomendacje Komisji Weneckiej i DGI.

## **II. Pozbawienie mocy prawnej uchwał KRS**

Art. 2 ust. 1 projektu stanowi, że uchwały tzw. nowej KRS o przedstawieniu wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie są pozbawione mocy prawnej. Takie brzmienie wydaje się niespójne z uzasadnieniem projektu. Wskazuje ono bowiem na to, że przepis ten ma charakter deklaratoryjny – stwierdza brak mocy prawnej uchwał; nie ubezskuteczni ich i nie uchyla. W takim ujęciu, jak się wydaje, ów brak mocy prawnej powinien zachodzić z mocą wsteczną. Przyjmując ustawę, Sejm potwierdzałby jedynie, że wspomniane uchwały nie mają i nigdy nie miały mocy prawnej.

Gdyby projektodawcy natomiast chcieli nadać przepisowi skutek na przyszłość (*ex nunc*), powinni raczej posłużyć się formułą „uchyla się uchwały” lub analogiczną. W takim wypadku Sejm rozstrzygałby faktycznie o tym, że uchwały KRS pozostawały w obrocie prawnym do określonego dnia.

Niezależnie od tego, rozwiązania proponowane przez projektodawców muszą budzić wątpliwości z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze naruszają zasadę niezależności władzy sądowniczej, ponieważ *de facto* mocą decyzji władzy politycznej (władzy ustawodawczej) prowadzą do złożenia z urzędu lub przeniesienia wbrew ich woli na inne stanowiska służbowe osób sprawujących wymiar sprawiedliwości. Rozwiązanie takie stanowi wkroczenie przez Sejm w obszar niezależności wymiaru sprawiedliwości.

Tymczasem, w ocenie HFPC, legitymacja Sejmu do takiego wkraczania jest wąska i nie powinna wykraczać poza zakres niezbędny do wykonania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wbrew twierdzeniom projektodawców, orzecznictwo to nie wymusza dokonania tak istotnej i głębokiej zmiany, jak ta przewidziana w projekcie ustawy.

Proponowane rozwiązanie jest także niespójne z założeniem teoretycznym projektu związanym z tzw. koncepcją sędziego ustawowego. Gdyby projektodawcy chcieli konsekwentnie posługiwać się przywołaną koncepcją, powinni raczej sformułować przepis znoszący urząd sędziego ustawowego, na który, jak twierdzą, tzw. nowi sędziowie zostali powołani. Skoro bowiem osoby te nabyły status sędziego w rozumieniu ustawy, to dlaczego uchwały KRS dotyczące ich powołania miałyby być pozbawione mocy prawnej? Warto w tym kontekście odnotować, że asesory sądowi także nie mają statusu sędziego konstytucyjnego. Dla zniesienia asesury sądowej nie było jak dotąd jednak konieczne uznanie uchwał KRS o powołaniu asesorów na stanowisko za pozbawione mocy prawnej. Wymaga przy tym podkreślenia, że między urzędem asesora a tzw. sędziami ustawowymi zachodzi jedna podstawowa różnica. Urząd asesora ma dosyć długą tradycję prawną i jest rzeczywiście

uregulowany w ustawie. Koncepcja sędziego ustawowego zaś to niestety jedynie teoretyczna konstrukcja mająca na celu uzasadnienie rozwiązań proponowanych w projekcie i obejście gwarancji niezależności sądownictwa przewidzianych w Konstytucji.

Warto również zauważyć, że projekt zakłada *expressis verbis* stwierdzenie jedynie braku mocy prawnej uchwał KRS, a nie samych aktów powołania. Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchylene uchwały KRS nie wpływa automatycznie na status sędziego powołanego na jej podstawie<sup>8</sup>. Sam akt powołania następuje bowiem na podstawie postanowienia Prezydenta, które także powinno zostać wzruszone – tę sytuację można porównać do przewidzianej w art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego przesłanki wznowienia postępowania w przypadku, gdy „decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.” Tymczasem, projekt nie uchyla ani nie unieważnia wprost postanowień Prezydenta, lecz reguluje skutki uchylene uchwał KRS w taki sposób, jak gdyby postanowienia te były pozbawione mocy prawnej (zwłaszcza art. 4 i 5 projektu przewidujące usunięcie i degradację tzw. nowych sędziów).

W art. 2 ust. 2 projektodawcy wprowadzają wyłączenia od rozwiązania przewidzianego w ust. 1 – wymienione w nim kategorie uchwał KRS w sprawie nominacji na stanowiska mają pozostać w mocy. Z uzasadnienia projektu wynika, że wprowadzając te wyjątki projektodawcy kierowali się przymusowym położeniem, w jakim znaleźli się tzw. młodzi sędziowie, zmuszeni „swoją sytuacją prawną do zainicjowania i przeprowadzenia procesu nominacyjnego przed wadliwie ukształtowaną Krajową Radą Sądownictwa”. Niewątpliwie, osoby te znalazły się w trudnej sytuacji, jednak proponowane rozwiązanie, jak i podane uzasadnienie, jest całkowicie niespójne z teoretycznymi założeniami projektu. Jeśli bowiem obecna KRS „nie jest Krajową Radą Sądownictwa w rozumieniu art. 186 ust. 1 Konstytucji”, to nie można uznać, że w pewnym zakresie mimo wszystko jej uchwały są uchwałami Krajowej Rady Sądownictwa w znaczeniu konstytucyjnym. Dodatkowo, przepis w proponowanym brzmieniu nie przewiduje żadnej konwalidacji statusu tych osób z udziałem niezależnej KRS, lecz po prostu wyłącza je spod zakresu rozwiązań przewidzianych w ustawie. W praktyce rozwiązanie to może być problematyczne, prowadząc do dalszego podważania statusu tak powołanych sędziów.

### **III. Powrót na wcześniej zajmowane stanowisko**

Projekt przewiduje mechanizm powrotu osób, które przed wadliwym powołaniem zajmowały stanowiska sędziowskie, na wcześniej zajmowane stanowiska w sądach. Rozwiązanie to dotyczyć będzie wszystkich sędziów powołanych z udziałem nowej KRS na wyższe stanowisko sędziowskie. Tego rodzaju skutek jawi się jako działanie nieproporcjonalne i nielegitymizowane zobowiązaniami wynikającymi z orzecznictwa ETPC oraz TSUE.

Ponadto działanie takie należy identyfikować jako przeniesienie sędziego wbrew jego woli na inne stanowisko i inne miejsce służbowe, co zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji wymaga orzeczenia sądu. Rozwiązanie to jest nie do pogodzenia ze standardami międzynarodowymi, które wymagają przyznania sędziom gwarancji proceduralnych chroniących ich przed

---

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18.

arbitralną ingerencją w ich status<sup>9</sup>, a także dostępu jednostki do sądu w każdej sprawie dotyczącej praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

#### **IV. Delegowanie do pełnienia czynności sędziowskich**

Zgodnie z art. 4 osoby przeniesione na niższe stanowiska sędziowskie mają zostać *ex lege* delegowane do pełnienia czynności sędziowskich w sądach, w których do tej pory orzekały, na okres 2 lat.

Przepis ten niewątpliwie łagodzi w pewnym zakresie negatywne skutki, jakie mogłyby wywołać natychmiastowe odsunięcie od orzekania licznych sędziów objętych ustawą w ramach grupy drugiej, tzw. żółtej (zob. wyżej). Z drugiej jednak strony, budzi on pewne zastrzeżenia. Jego skutkiem będzie bowiem to, że te same osoby, których status, niezależność i bezstronność są podważane, w dalszym ciągu będą mogły orzekać dzięki swego rodzaju sztuczce prawnej wprowadzonej w ustawie. W tym zakresie mogą powstać zasadne wątpliwości, czy rzeczywiście zastrzeżenia co do niezależności i bezstronności sędziego w związku z jego powołaniem można rozwiązać poprzez prostą zmianę jego klasyfikacji z np. sędziego Sądu Okręgowego na sędziego Sądu Rejonowego delegowanego do Sądu Okręgowego. Rozwiązanie to w żaden sposób nie koresponduje z celem projektu, którym ma być usunięcie wątpliwości co do statusu sędziów powołanych przy udziale nowej KRS. Sam fakt zmiany stanowiska sędziego nie usuwa bowiem zastrzeżeń co do braku jego bezstronności lub niezależności. Jeśli zastrzeżenia te mają podstawy faktyczne, to podstawy te nie znikną też z chwilą przeniesienia sędziego na poprzednie zajmowane miejsce służbowe. Można się spodziewać, że status sędziów przeniesionych na niższe stanowiska służbowe, tak w trakcie, jak i po ustaniu ustawowej delegacji, byłby w praktyce w dalszym ciągu podważany, a zatem ustawa nie rozwiązałaby problemu, którego rozwiązanie jest jej deklarowanym celem.

#### **V. Ustanie stosunku służbowego**

Art. 5 projektu przewiduje ustanie, z dniem wejścia w życie ustawy, stosunku służbowego osób, które przed powołaniem na wniosek tzw. nowej KRS nie zajmowały stanowiska sędziego. Zmiana ta dotyczyć będzie wszystkich osób, które nie zostały decyzją projektodawców objęte wyjątkiem z art. 2 ust. 2 projektu.

Tego rodzaju rozwiązanie stanowi *de facto* usunięcie sędziego z urzędu. Zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji taka sytuacja może zajść jedynie na podstawie orzeczenia sądu. W ocenie HFPC, złożenie z urzędu *ex lege* całej grupy sędziów byłoby działaniem bezprecedensowym w skali euroatlantyckiej kultury prawnej. Trudno wskazać jakkolwiek przykład demokratycznego państwa, w którym podobne rozwiązanie byłoby kiedykolwiek zastosowane.

Ponadto, w ocenie HFPC, przynajmniej niektóre z usuwanych osób mogłyby zasadnie podnosić, że usunięcie ich z urzędu naruszało konstytucyjną zasadę równego traktowania. Osoby, wobec których projekt przewiduje najdalej idące negatywne skutki (usunięcie ze służby sędziowskiej), nie są bowiem wytypowane ani ze względu na inne niż tylko skład KRS naruszenia prawa (takie jak powołanie mimo zabezpieczenia sądu, które powinno je zablokować), ani ze względu na stopień wątpliwości co do ich niezawisłości. W grupie tzw.

---

<sup>9</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 marca 2021 r., *Bilgen przeciwko Turcji*, skarga nr 1571/07

żółtej znajdują się między innymi osoby, wobec których można sformułować dalej idące wątpliwości co do niezawisłości (np. wobec awansów o więcej niż jeden szczebel w strukturze sądownictwa czy wyraźnych powiązań z egzekutywą) niż wobec osób z grupy tzw. czerwonej. Wydaje się też, że osoby z grupy tzw. czerwonej, których niezależność i bezstronność była pozytywnie weryfikowana przez sądy (lub których status w ogóle nie był przez strony kwestionowany) ze względu na cechy istotne wykazują podobieństwo do sędziów powołanych na pierwsze stanowiska po okresie służby na stanowisku asystenta lub referendarza, które również pozytywnie przechodziły weryfikację niezależności i bezstronności. W obu przypadkach mamy bowiem do czynienia z konkursowym trybem powołania oraz potwierdzonym w rozstrzygnięciach sądowych brakiem podstaw do kwestionowania ich niezależności i bezstronności.

## **VI. „Odwołanie do sądu”**

Zgodnie z art. 14 projektu osoby, które będą miały zostać objęte skutkami w postaci degradacji i usunięcia z urzędu sędziego, zostaną wprost wymienione w obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości. Następnie, w myśl art. 15 projektu, osoba taka będzie mogła odwołać się do Sądu Najwyższego od wpisu do wykazu „w zakresie prawidłowości określenia w stosunku do niej skutków wynikających z niniejszej ustawy”.

Proponowany środek zaskarżenia będzie miał charakter czysto iluzoryczny. Odwołanie będzie bowiem mogło zostać uwzględnione jedynie wówczas, gdyby określona osoba omyłkowo została zakwalifikowana do grupy drugiej lub trzeciej. Osoby umieszczone w wykazie prawidłowo nie będą jednak mogły domagać się kontroli proporcjonalności ani legalności zastosowanych wobec nich środków. W żadnym wypadku proponowanej procedury nie można postrzegać jako formy indywidualizacji regulacji statusu tzw. nowych sędziów. Nie można jej także uznać za formę zagwarantowania degradowanym i usuwanym sędziom prawa do sądu.

W oczywisty sposób taki mechanizm nie będzie wystarczający do zapewnienia zgodności projektu z Konstytucją. Art. 180 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie wymaga orzeczenia sądu. Orzeczenie takie nie może zapaść *ex post*, w formie następczej kontroli decyzji usuwającej sędziego z urzędu. Innymi słowy, orzeczenie sądu ma być podstawą usunięcia lub przeniesienia sędziego wbrew jego woli, a nie jedynie formą kontroli takich decyzji podjętych przez inny organ lub ustawę.

Mechanizm taki nie wystarcza także do zapewnienia zgodności z EKPC i szerzej – prawem międzynarodowym. Na problem ten wyraźnie zwracają także uwagę Komisja Wenecka oraz DGI, podkreślając, że osoby powołane na stanowiska sędziowskie w budzącej wątpliwości procedurze powinny mieć prawo do kontroli sądowej decyzji o unieważnieniu ich nominacji lub awansu każdorazowo, gdy decyzja taka zostanie podjęta przez organ inny niż sądowy<sup>10</sup>. Chodzi naturalnie o merytoryczną kontrolę decyzji o usunięciu z urzędu lub degradacji, a nie o kontrolę zgodności decyzji z ustawą, którą decyzja miałaby jedynie mechanicznie wykonać. Prawo do sądu, podobnie jak inne prawa chronione konwencją, nie może być zagwarantowane jedynie formalnie – musi dotyczyć istoty praw o charakterze cywilnym

---

<sup>10</sup> Wspólna opinia Komisji..., § 36.

w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, w tym wypadku takich praw związanych ze statusem sędziowskim, który miałby zostać bez zgody zainteresowanego zmieniony lub zniesiony.

## **VII. Status orzeczeń**

Zgodnie z przepisami projektu, prawomocne orzeczenia wydane z udziałem tzw. nowych sędziów zakwalifikowanych do grupy osób usuwanych z urzędu lub przenoszonych na poprzednio zajmowane stanowiska służbowe będą podlegały uchyleniu na wniosek strony lub uczestnika postępowania złożony w terminie miesiąca od ogłoszenia wykazu osób objętych degradacją lub usunięciem przewidzianymi w ustawie.

Taki wniosek o uchylenie orzeczenia będą mogli jednak złożyć tylko tacy uczestnicy lub strony postępowania, którzy we właściwym czasie podnosili zarzuty co do prawidłowości składu we wniosku o wyłączenie sędziego, apelacji lub skardze kasacyjnej do NSA.

Inaczej projektodawcy podeszli do orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych z udziałem wadliwie powołanych osób – te będą bowiem podlegały uchyleniu na wniosek strony lub uczestnika postępowania, niezależnie od tego, czy osoby takie kwestionowały prawidłowość składu rozpoznającego sprawę w toku postępowania.

Ani uzasadnienie projektu, ani dołączona do niego ocena skutków regulacji nie wskazują potencjalnej liczby spraw, których dotyczyć będzie omawiane rozwiązanie. Biorąc pod uwagę skalę problemu związanego z działalnością Krajowej Rady Sądownictwa, a także okres, w którym problem ten występuje, można bardzo ostrożnie szacować, że będzie on w sposób znaczący oddziaływał na polski wymiar sprawiedliwości. Zgodnie z danymi wskazanymi w OSR tylko w latach 2022 – I połowa 2025 r. strony wniosły 68 tys. wniosków o wyłączenie sędziego. Do tak ustalonej liczby należy jednak dodać liczbę spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy oraz Naczelny Sąd Administracyjny z udziałem nowo powołanych sędziów. Tej liczby projekt zaś w ogóle nie precyzuje.

Niezależnie od tego, w ocenie HFPC, przewidziane w projekcie rozwiązanie do pewnego stopnia chroni stabilność obrotu prawnego, gdyż nie zakłada automatycznego unieważnienia wszystkich orzeczeń wydanych przez wadliwie powołane osoby. Niemniej, projektowany mechanizm kwestionowania prawomocnych rozstrzygnięć pozostaje niezgodny z obecnie funkcjonującym standardem wynikającym z orzecznictwa Sądu Najwyższego. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z tym orzecznictwem, postępowania przed sądami powszechnymi, w składach których uczestniczą tzw. nowi sędziowie nie zawsze są obarczone wadą nieważności albo bezwzględną przyczyną odwoławczą. Taki skutek jest uzależniony od tego, czy w przypadku konkretnego sędziego nieprawidłowości w procedurze powołania doprowadziły do naruszenia standardów niezależności i bezstronności.

Warto przy tym zauważyć, że w wyroku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* ETPC zasugerował polskim władzom, że regulując skutki prawomocnych orzeczeń wydanych przez wadliwie powołanych sędziów, mogłyby się one oprzeć właśnie na uchwale trzech izb SN: „W odniesieniu do prawnych i praktycznych konsekwencji dla prawomocnych wyroków już wydanych przez składy sędziowskie powołane zgodnie z rekomendacją KRS oraz skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym, Trybunał na tym etapie pragnie zauważyć,

że jedną z możliwości, którą pozwane Państwo powinno rozważyć, jest włączenie do niezbędnych środków ogólnych ustaleń Sądu Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz wyroków wydanych przez odpowiednie składy sędziowskie.”<sup>11</sup>

Tymczasem projekt porzuca kryterium indywidualnej oceny niezależności i bezstronności sędziego na rzecz większego automatyzmu, ograniczonego jedynie wymogiem kwestionowania przez stronę prawidłowości składu w toku zakończonego postępowania. Taki wymóg, choć uzasadniony względami stabilności obrotu prawnego, również wydaje się niespójny z obecnym stanem prawnym. Niektórzy uczestnicy i strony postępowań sądowych, kierując się logiką zastosowaną przez Sąd Najwyższy w uchwale połączonych Izb SN, mogą bowiem nie składać wniosków o wyłączenie tzw. nowych sędziów dochodząc do wniosku, że nie występują okoliczności, które mogłyby uzasadnić twierdzenie, że nieprawidłowości w procedurze powołania sędziego rzutują na jego niezależność i bezstronność.

Tymczasem w świetle projektu okazuje się, że bardziej opłacalne dla nich powinno być składanie nawet oczywiście bezzasadnych wniosków o wyłączenie sędziów, gdyż może to otworzyć w przyszłości drogę do ponownego rozpoznania sprawy. W efekcie wydaje się, że tego rodzaju regulacja stanowiłaby naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Jak już wskazano wyżej, wymóg kwestionowania składu sądu w toku zakończonego postępowania nie będzie obowiązywał w odniesieniu do wniosków o uchylenie orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W przypadku SN takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione w świetle uchwały połączonych trzech Izb Sądu Najwyższego, zgodnie z którą postępowania z udziałem tzw. nowych sędziów SN zawsze obarczone są wadą nieważności lub bezwzględną przyczyną odwoławczą.

Bardziej problematyczne jest przyjmowanie podobnego automatyzmu w odniesieniu do postępowań przed NSA, gdyż wspomniana uchwała trzech Izb SN nie dotyczy postępowań sądowno-administracyjnych, a sam NSA nie przyjął w swoim orzecznictwie analogicznej wykładni. Ponadto, wadliwe powołania do tego sądu nie były dotychczas przedmiotem orzecznictwa europejskich trybunałów. Z drugiej strony, dopuszczalna wydaje się jednak argumentacja, że SN i NSA, jako najwyższe sądy w polskim porządku prawnym, powinny być traktowane w sposób analogiczny i wady w procesie powoływania ich sędziów powinny wywoływać poważniejsze konsekwencje, niż w przypadku powołań sędziów innych sądów. Taka argumentacja znajduje też pewne uzasadnienie w orzecznictwie ETPC, w którym prezentowany był pogląd, że „im wyżej dany sąd usytuowany jest w hierarchii sądownictwa, tym bardziej wymagające powinny być kryteria powołań”<sup>12</sup>.

Oceniając zgodność z Konstytucją proponowanych rozwiązań należy oczywiście wziąć pod uwagę również ich wpływ na pewność prawa oraz stabilność funkcjonowania wymiaru

---

<sup>11</sup> Wyrok ETPC z 3 lutego 2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, § 365 (tłum. Ministerstwo Sprawiedliwości).

<sup>12</sup> Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, pkt 222.

sprawiedliwości. Niewątpliwie, możliwość kwestionowania wszystkich prawomocnych orzeczeń wydanych przez tzw. nowych sędziów ograniczona jedynie przesłanką kwestionowania składu sądu w toku zakończonego postępowania (i to jedynie w odniesieniu do sądów innych niż SN i NSA) oraz terminem na złożenie wniosku o uchylenie orzeczenia, stwarza pewne zagrożenia z tego punktu widzenia. Do pewnego stopnia potencjalnie negatywne skutki w obszarze pewności prawa są jednak zredukowane poprzez przepisy wyłączające możliwość uchylenia orzeczeń, które wywołały nieodwracalne skutki prawne.

Warto zauważyć, że wspomniane wyżej problemy związane z brakiem spójności z obecnym stanem prawnym oraz zagrożeniami wynikającymi z potencjalnie wysokiej liczby uchylanych wyroków, byłyby w znacznym stopniu ograniczone, gdyby przyjąć model bardziej zindywidualizowanej autoryzacji statusu sędziów. W takiej bowiem sytuacji dopuszczalność wznowienia postępowania można by w sposób logiczny ograniczyć tylko do postępowań zakończonych orzeczeniami wydanymi przez osoby, które zostałyby zweryfikowane negatywnie. Kryterium to można byłoby następnie doprecyzować za pomocą innych przesłanek, odnoszących się do wagi sporu, uprzedniego kwestionowania składu sędziowskiego albo wpływu omawianego uchybienia na treść orzeczenia.

Pobieżna lektura przepisów projektu dotyczących skutków orzeczeń wydanych z udziałem tzw. nowych sędziów ukazuje, że rozwiązania te będą generować wiele problemów praktycznych. Analizując przepisy dotyczące postępowań cywilnych, warto zwrócić uwagę, że będą one odpowiednio stosowane w sprawach regulowanych przez przepisy pomocniczo odwołujące się do k.p.c. W tym kontekście wymienić można postępowanie w sprawach z zakresu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego czy postępowanie z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Wydaje się, że poziom odrębności tej materii powiązany z jej znaczeniem dla realizacji praw i wolności człowieka wymaga dokonania odrębnej oceny w zakresie tego, jak procedowane regulacje będą oddziaływać na te postępowania.

W odniesieniu do postępowania karnego, wątpliwości może budzić po pierwsze terminologiczna niespójność omawianych regulacji z obowiązującą treścią k.p.k. Zamiast wniosku o wznowienia postępowania projektodawcy posługują się terminem wniosku o uchylenie orzeczenia. Mimo to, należy uznać, że projekt *de facto* tworzy nową podstawę wznowienia postępowania karnego. Odwołuje się przy tym do przepisów k.p.k. dotyczących wznowienia, wyłączając część z nich od stosowania w postępowaniu dotyczącym wniosku.

Krytycznie odnieść się należy także do faktu braku temporalnych limitów do uwzględnienia wniosku o uchylenie orzeczenia wniesionego na niekorzyść oskarżonego. W świetle obowiązujących uregulowań k.p.k. niemożliwe jest uwzględnienie kasacji na niekorzyść oskarżonego, która została wniesiona rok po uprawomocnieniu się orzeczenia. Podobnie niedopuszczalne jest wznowienie postępowania na niekorzyść oskarżonego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Niemożliwe jest także wznowienie postępowania z urzędu na niekorzyść oskarżonego po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Wspólną funkcją tych rozwiązań jest zabezpieczenie stabilności prawomocnych orzeczeń, a także zagwarantowanie skazanemu prawomocnym wyrokiem, że jego sytuacja prawna nie ulegnie po upływie omawianego czasu pogorszeniu wskutek wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Projekt na te potrzeby nie odpowiada. Po pierwsze pozwala na uwzględnienie wniosku o uchylenie każdego orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego na podstawie k.p.k. za wyjątkiem orzeczeń uchylających zaskarżone orzeczenia w całości lub części i przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania sądowi niższej instancji. Po drugie nie limituje w żaden sposób możliwości uwzględniania wniosków o uchylenie takich orzeczeń wniesionych przez legitymowane strony – oskarżyciela posiłkowego, subsydiarnego czy oskarżyciela publicznego na niekorzyść oskarżonego.

W wyniku uwzględnienia takich wniosków postępowanie wróci na etap rozpoznawczy. Z uwagi na to, że wnioski pochodzące od ww. podmiotów będą składane generalnie na niekorzyść oskarżonego, zastosowania nie znajdzie art. 443 k.p.k. ustanawiający zakaz *reformationis in peius, co a contrario* wynika z treści projektowanego art. 34 ust. 14. Zgodnie z nim po uchyleniu orzeczenia na skutek wniosku o uchylenie orzeczenia, w postępowaniu ponownym stosować się będzie art. 443 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, jeżeli do uchylenia orzeczenia doszło wskutek wniosku lub środka odwoławczego złożonego na korzyść oskarżonego.

W praktyce oznacza to, że oskarżeni, których sprawy zostały prawomocnie zakończone, a zasądzone w nich kary następnie wykonane, będą mogli zostać skazani na kary bardziej dotkliwe, w wyniku których będą zmuszeni do odbycia dodatkowej kary. Taka sytuacja prowadziłoby do zachwiania stabilności prawomocnych wyroków w sprawach karnych, kreowania niepewności po stronie oskarżonego, co stoi w sprzeczności z wynikającą z art. 45 Konstytucji i art. 6 Konwencji zasadą stabilności orzeczeń sądowych. W realiach konkretnych spraw, w których wymiar sprawiedliwości „przypominałby” sobie o skazanym miesiące i lata po odbyciu przez niego kary, sytuacja ta prowadziłaby do naruszania prawa do życia rodzinnego oskarżonego chronionego na gruncie art. 8 Konwencji.

W końcu, krytycznie należy odnieść się do sytuacji, w której uprawnionym do wnioskowania o uchylenie orzeczenia byłby oskarżyciel publiczny, a więc podmiot, któremu nie przysługują gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji. Nie wydaje się zasadnym tworzenie urzędowi prokuratorskiemu możliwości arbitralnego uchylania orzeczeń sądowych. Tego rodzaju regulacja rażąco wykracza poza zakres wykonania orzeczeń ETPC w polskich sprawach odnoszących się do kwestii funkcjonowania KRS.

W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że w okolicznościach politycznych, w których wejście w życie ustawy opartej na opiniowanym projekcie jest wysoce wątpliwe w najbliższych latach, można mieć wątpliwości, czy projekt nie otwiera drzwi do kwestionowania prawomocnych orzeczeń zbyt szeroko. W praktyce jego nagłośnienie może spowodować masowe podnoszenie przez strony i uczestników postępowań niezadowolonych z wyroków zarzutów dotyczących składu sędziowskiego z ostrożności procesowej. Jeśli łączna liczba spraw, w których zarzuty takie zostaną podniesione, będzie bardzo znaczna, można się spodziewać, że w przyszłości, aby uniknąć załamania systemu sądowego, który zostałby zalany ponownymi procesami, państwo wycofa się z tego rozwiązania, to znaczy nigdy nie stanie się ono prawem. Może to spowodować dalszy spadek zaufania obywateli do państwa i systemu wymiaru sprawiedliwości. Tym bardziej ponownego rozważenia wymaga nieuwzględnione w projekcie zalecenie Komisji Weneckiej i DGI, aby możliwość domagania się ponownego

otwarcia postępowania była uzależniona także od zarzutu wpływu niewłaściwej obsady sądu na dane, konkretne postępowanie<sup>13</sup>.

## VIII. Skutki regulacji

Ocena skutków regulacji dołączona do projektu pomija realne skutki, jakie zastosowanie tego rozwiązania będzie miało dla sytuacji wymiaru sprawiedliwości. Już pobieżna weryfikacja wybranych sądów rejonowych wskazuje, że przyjęcie projektu z omawianym rozwiązaniem doprowadzi do znacznego pogorszenia sprawności rozpoznawania spraw przez określone wydziały poszczególnych sądów rejonowych.

Na przykład Wydział Karny Sądu Rejonowego w Opocznie straci w ten sposób 60% etatowej obsady. W skład 5 sędziów orzekających w przedmiotowym wydziale wchodzi bowiem sędziowie będący byłymi prokuratorami (1 osoba), adwokatami (2 osoby) oraz referendarzami sądowymi (1 osoba). W myśl projektu trzy pierwsze osoby zostaną usunięte z urzędu sędziowskiego i będą mogły co najwyżej zostać referendarzami sądowymi. Zakres zadań tych ostatnich w żaden sposób nie pokrywa się w sprawach karnych z zakresem zadań sędziego. Ostatnia z wymienionych osób (była referendarz sądowa) skorzysta z wyjątku przewidzianego przez projektodawców i będzie mogła nadal wykonywać zawód sędziego, mimo że do jej powołania doszło również przy udziale tzw. nowej KRS. Trudno uznać, aby tego rodzaju działania mogły zostać uznane za wewnętrznie spójne, proporcjonalne i konieczne w demokratycznym państwie prawnym.

Omawiane zmiany wpłyną także niekorzystnie na sytuację w wydziałach rodzinnych sądów rejonowych. Ustawa z dnia 9 listopada 2025 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 1609) dopuściła asesorów do orzekania w takich wydziałach. Zmiana ta motywowana była m.in. koniecznością kadrowego zasilenia tych wydziałów. Przedstawiony do niej OSR wskazywał, że „sędziowie orzekający w wydziałach rodzinnych i nieletnich są szczególnie obciążeni pracą”<sup>14</sup>. Obrazuje przy tym również stały wzrost liczby posiedzeń odbywanych przez sądy rodzinne<sup>15</sup>.

Tymczasem opiniowany projekt ustawy zamierza pozbawić wydziały rodzinne części orzekającej tam kadry sędziowskiej. Efektem tego zamierzenia będzie spadek liczby sędziów sądów rodzinnych.

Na przykład Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego dla Warszawy – Żoliborza składa się obecnie z dziewięciu sędziów<sup>16</sup>. Jeden z nich delegowany jest do Ministerstwa Sprawiedliwości. Spośród pozostałych ośmiu sędziów trzech zostało powołanych do zawodu sędziego przez tzw. nową KRS z grona osób wykonujących zawód adwokata (37,5%). Po wejściu w życie procedowanych zmian w wydziale tym zostanie więc pięcioro sędziów. Będą oni rozpoznawać sprawy rodzinne pochodzące z dzielnic Bielany oraz Żoliborz, a także z gmin Izabelin oraz Łomianki (łącznie około 220 tys. ludności). W pierwszym półroczu 2025 r.

---

<sup>13</sup> Wspólna opinia Komisji..., § 44.

<sup>14</sup> Sejm X Kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, druk sejmowy nr 1678, Ocena Skutków Regulacji dołączona do projektu.

<sup>15</sup> Sejm X Kadencji, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, druk sejmowy nr 1678, Ocena Skutków Regulacji dołączona do projektu.

<sup>16</sup> [Lista Sędziów Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie](#), dostęp w dniu 4.11.2025 r.

wydział ten rozpoznał 1658 spraw (spośród 1738 spraw, które do niego wpłynęły, oraz 2170 spraw, które pozostały do rozpoznania z roku poprzedniego)<sup>17</sup>. Za omawianymi liczbami kryją się przy tym konkretne rodzaje spraw dotyczących alimentów, pozbawienia władzy rodzicielskiej, demoralizacji nieletnich, wielokrotnie wymagające podejmowania przez sąd szybkich decyzji.

Nie jest to przypadek jednostkowy. W sąsiednim Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Woli Wydział Rodzinny i Nieletnich nominalnie liczy 9 sędziów<sup>18</sup>. Jeden z nich delegowany jest jednak do Ministerstwa Sprawiedliwości, drugi zaś do Sądu Okręgowego w Warszawie. Spośród pozostałych siedmiu sędziów, dwóch powołanych zostało do pełnienia urzędu przez nową KRS z grona adwokatów (28,5%), co oznacza, że zostaną usunięci z zawodu po wejściu w życie opiniowanego projektu. Sąd ten właściwy jest dla dzielnic Bemowo oraz Wola (280 tys. ludności). W pierwszym półroczu 2025 r. rozpoznał 2037 spraw (spośród 1986, które wpłynęły, oraz 1791, które pozostały do rozpoznania z roku poprzedniego)<sup>19</sup>.

Tego rodzaju przykłady można byłoby mnożyć. Nie wydaje się jednak, aby rolą Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, ani żadnej innej organizacji społecznej było zastępowanie administracji rządowej i sporządzanie oceny skutków regulacji projektu ustawy przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Przeciwnie, wydaje się, że administracja rządowa, dysponując całym aparatem administracyjnym państwa, powinna precyzyjnie wskazać, jak kreowane przez nią pomysły legislacyjne wpłyną na kondycję poszczególnych sądów. Brak takiej analizy w istocie stanowił będzie bardzo dobry pretekst dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, aby wspomniane zmiany zawetować jako niepoprawnie przygotowane.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

 **PODPIS ZAUFANY**  
**MAŁGORZATA SZULEKA**  
26.11.2025 11:08:29 GMT+1  
Dokument podpisany elektronicznie podpisem zaufanym

Małgorzata Szuleka  
Sekretarz Zarządu

 **PODPIS ZAUFANY**  
**MARCIN WOLNY**  
26.11.2025 10:59:19 GMT+1  
Dokument podpisany elektronicznie podpisem zaufanym

Marcin Wolny  
Skarbnik Zarządu

 **PODPIS ZAUFANY**  
**ALEKSANDRA IWANOWSKA**  
26.11.2025 11:24:36 GMT+1  
Dokument podpisany elektronicznie podpisem zaufanym

Aleksandra Iwanowska  
Członkini Zarządu

 **PODPIS ZAUFANY**  
**PIOTR KŁADOCZNY**  
26.11.2025 11:11:40 GMT+1  
Dokument podpisany elektronicznie podpisem zaufanym

Piotr Kładoczny  
Wiceprezes Zarządu

Maciej Nowicki  
Prezes Zarządu

<sup>17</sup> Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie, [Ewidencja spraw rodzinnych z wyłączeniem zażaleńowych](#), dostęp w dniu 4.11.2025 r.

<sup>18</sup> [Sędziowie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie](#), dostęp w dniu 4.11.2025 r.

<sup>19</sup> Sąd Rejonowy dla Warszawy-Woli w Warszawie, [Ewidencja spraw rodzinnych z wyłączeniem zażaleńowych](#), dostęp w dniu 4.11.2025 r.