

Wariant skutków z mocy uchwał KRS

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 ostatecznej 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 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 następowало – 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 tryb i sposób naprawienia istniejącego kryzysu rządów prawa w odniesieniu do osób, które wadliwie zostały powołane na stanowiska sędziowskie. Określa procedurę, kryteria i skutki weryfikacji nieprawidłowych nominacji, wskazuje organy właściwe do jej przeprowadzenia. Mechanizm naprawczy został ukształtowany tak, aby można było przeprowadzić skutecznie, sprawnie i szybko, jednocześnie spełniając wymogi zasady rządów prawa, w tym gwarancje rzetelnej i obiektywnej procedury, obejmującej także prawo osób wadliwie powołanych do kontroli sądowej, dotyczących ich rozstrzygnięć.

Projekt określa sposób uregulowania skutków 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 stworzenie warunków przywrócenia 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 powierzenie tego zadania niezależnej od władzy wykonawczej i ustawodawczej Krajowej Radzie Sądownictwa, od której uchwał przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Najwyższego. W wyniku prowadzonego przed Radą postępowania może dojść także do stwierdzenia ustania stosunku służbowego takiej osoby, która nie została powołana na stanowisko sędziowskie zgodnie z art. 179 Konstytucji RP. Już na wstępie należy zaznaczyć, że skutek w postaci usunięcia z zajmowanego stanowiska może zostać przypisany przez Krajową Radę Sądownictwa jedynie w odniesieniu do wąskiej i ściśle określonej grupy około 350 osób, których powołanie na stanowisko sędziowskie nastąpiło po raz pierwszy na wniosek obecnej Rady.

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.

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 projektowanej 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 r. – 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. Uregulowanie 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 (pilotażowy wyrok ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce, 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 uregulowanie skutków uchwał obecnej Rady przez przywrócenie osobom powołanym na jej wniosek na urząd sędziego legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa lub stwierdzenia ustania stosunku służbowego, co następować ma w wyniku uchwały prawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa pod kontrolą Sądu Najwyższego. W ten sposób projekt zmierza do rozstrzygnięcia występującego obecnie w polskim porządku prawnym paradoksu sędziego niemogącego sądzić. 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 z udziałem 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 sądzić. 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.

Wy tłumaczenie 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 sądzić 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 rozstrzyganiem 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.

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 ustawą 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 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 uwzględni 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 nieznanym 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 prowadziłyby literalne trzymanie się standardu nieusuwalności sędziów w sytuacji, w której powołanie na urząd sędziiego 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.

Założenia te w pełni realizują projektowane regulacje, chociaż wychodzą one z odmiennej przesłanki, a mianowicie konstytucyjnej wadliwości powołań dokonywanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, która – jak wyjaśniono w **punkcie I motywów** – utraciła swoją konstytucyjną tożsamość, przez co nominacje Prezydenta RP były dokonywane wyłącznie na podstawie przepisów ustawy, a nie art. 179 Konstytucji RP.

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. Zasady i tryb uregulowania skutków uchwał podjętych w latach 2018–2025 przez Krajową Radę Sądownictwa

Projektowany mechanizm uregulowania skutków uchwał podjętych przez obecną Radę zakłada powierzenie tego zadania niezależnej od władzy wykonawczej i ustawodawczej

Krajowej Radzie Sądownictwa.

Niewątpliwie następuje w ten sposób rozszerzenie dotychczasowych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Zabieg ten należy uznać za dopuszczalny, gdy wziąć pod uwagę, że projektowane nowe kompetencje Rady bezpośrednio realizują wskazany w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek stania przez Krajową Radę Sądownictwa na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Projektuje się wznowienie z mocy prawa postępowań zakończonych uchwałami Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego. W ramach wznowionych postępowań Krajowa Rada Sądownictwa będzie uchylała uchwały o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i umarzała w tej części postępowanie jako niedopuszczalne z powodu przeprowadzenia postępowania i podjęcia uchwały przez Radę, która utraciła swą konstytucyjną tożsamość. Jest to zgodne z ogólnie przyjmowaną w systemie prawa zasadą, w której podjęcie czynności przez nie-organ uzasadnia ich zniesienie. W tym zakresie projekt nawiązuje do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym już część uchwał obecnej Rady przedstawiających wnioski o powołanie na urząd sędziego Sądu Najwyższego została uchylona, a postępowania w tym przedmiocie umorzone ze względu na wadliwe ukształtowanie Krajowej Rady Sądownictwa (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 2/18; z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 3/18; z dnia 13 maja 2021 r., II GOK 4/18, z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 6/18, z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 7/18, z dnia 21 września 2021 r., II GOK 8/18).

Zaproponowana formuła rozwiązania problemu wadliwych powołań sędziowskich poprzez wznowienie z mocy prawa postępowań przed Krajową Radą Sądownictwa ukształtowaną na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., a następnie ich umorzenie w zakresie, w jakim rekomendowały kandydatów na stanowiska sędziowskie, jest zgodna ze standardami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Nie została też objęta konkluzjami opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r., która wypowiedziała się przeciw unieważnieniu *ex tunc* uchwał Krajowej Rady Sądownictwa decyzją ustawodawcy. Wadliwość powołań ma być cofnięta przez mechanizm nakierowany na wcześniejszy etap procedury w sprawie powołania sędziego – samo postępowanie przed KRS. Jego wznowienie i umorzenie wyprzedzają zaistnienie uchwał rekomendacyjnych, zatem nie istniałaby już potrzeba ich unieważniania.

Dostrzec ponadto należy, że skutki postanowienia Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego mogą podlegać modyfikacji. 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 Rzeczypospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 45 ust. 1 oraz art. 9 Konstytucji RP). Uzasadnia to wprowadzenie ustawowych podstaw wznowienia postępowania

zakończonego postanowieniem Prezydenta RP. Skoro bowiem źródłem systemowego naruszenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa były uchwały obecnej Rady, to wznowienie powinno nastąpić na etapie ich podejmowania.

W ramach wznowionych postępowań nowa, prawidłowo ukształtowana Krajowa Rada Sądownictwa będzie określała – zgodnie z kryteriami wskazanymi w ustawie – w stosunku do poszczególnych kategorii osób skutki uchylenia uchwały o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i umorzenia postępowania. Uchwały te będą podejmowane łącznie w stosunku do osób objętych takimi samymi skutkami, z podziałem na osoby zajmujące stanowisko w Sądzie Najwyższym, w sądach powszechnych, w sądach administracyjnych i w sądach wojskowych, co umożliwi Radzie dokonywanie oceny w ramach poszczególnych grup. Uwzględnia to zalecenia sformułowane w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r. W przypadkach, w których Naczelny Sąd Administracyjny uchylił już uchwałę obecnej Rady i umorzył postępowanie, Krajowa Rada Sądownictwa będzie ograniczać się do określania w stosunku do poszczególnych osób objętych tymi uchwałami skutków ich uchylenia zgodnie z kryteriami wskazanymi w ustawie.

Dokonywanie przez Krajową Radę Sądownictwa – na tym etapie (por. rozwiązania omawiane w **punkcie IV motywów**) – oceny indywidualnych kompetencji sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób bezstronny i niezależny nie jest konieczne dla określenia statusu danej osoby, ponieważ wszystkie powołania dokonane na wniosek obecnej Rady są dotknięte tą samą systemową wadą, na którą wskazano w **punkcie I motywów**, a związaną w szczególności z przeprowadzeniem procesu nominacji mimo braku wniosku pochodzącego od organu przewidzianego w Konstytucji RP. Innymi słowy, ocena indywidualna – na tym etapie – jest odnoszona wyłącznie do sytuacji prawnej, w jakiej znajdowali się poszczególni kandydaci ubiegający się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego.

Analiza sytuacji osób powołanych na urząd sędziego na podstawie uchwał obecnej Rady 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 ubiegające się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, w stosunku do których Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał skuteczność (wykonanie) uchwały obecnej Rady lub uchylił uchwałę o ich przedstawieniu do powołania na urząd sędziego;
- i) osoby powołane na stanowisko sędziego, które przeszły lub zostały przeniesione w stan spoczynku.

W ten sposób projekt przewiduje zróżnicowanie w zależności od tego, jaki status osoba powołana na stanowisko sędziowskie na wniosek obecnej Rady posiadała przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie – udzieleniem jej rekomendacji na stanowisko sędziowskie. Takie rozwiązanie wprowadza ograniczoną indywidualizację określenia sytuacji osób wadliwie powołanych i wpisuje się we wskazane w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2014 r. kryterium proporcjonalności (pkt 18 lit. d i pkt 48 lit. d opinii).

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 świadomością konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu sądownictwa i zagwarantowania ochrony przed dalszym pogłębieniem jego kryzysu. W ten sposób projekt przewiduje zróżnicowanie w zależności od tego, jaki status posiadała przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie osoba powołana na stanowisko sędziowskie na wniosek obecnej Rady, tj. udzieleniem jej rekomendacji na stanowisko sędziowskie. Takie rozwiązanie wprowadza ograniczoną indywidualizację określenia sytuacji osób wadliwie powołanych i wpisuje się we wskazane w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r. kryterium proporcjonalności (pkt 18 lit. d i pkt 48 lit. d opinii). Jest to zatem rozwiązanie oparte na mechanizmie proporcjonalnego ważenia wartości.

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 (por. art. 18 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 1139). 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, utraciłby ten status. Na płaszczyźnie konstytucyjnej nie jest możliwe rozwiązanie prowadzące do naruszenia ochrony konstytucyjnych słuszenie 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. W odniesieniu do nich Krajowa Rada Sądownictwa nie podejmuje żadnych czynności mogących skutkować podważeniem ich statusu.

Odnosnie do osób będących sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu (lit. e powyżej) projekt przewiduje przywrócenie przez Krajową Radę Sądownictwa sędziego do pełnienia czynności na stanowisku powierzonym 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. W wyniku zatem podjętej w trybie określonym projektem uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, określającej miejsce służbowe takiego sędziego zgodnie z pierwotnym (niewadliwym) powołaniem, stanie się on z sędziego ustanowionego wyłącznie na podstawie ustawy 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. Odmierna 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 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 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 przyporządkowanie w stosunku do tych osób przez Krajową Radę Sądownictwa innego skutku. Jest nim stwierdzenie przez Krajową Radę Sądownictwa ustania 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 stwierdzenia przez Krajową Radę Sądownictwa ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego w sposób możliwe proporcjonalny, co znalazło wyraz w regulacjach chroniących prawa osób objętych tymi skutkami, szczegółowo omawianymi w **punkcie V motywów**.

Na podstawie przedstawionych powyżej kryteriów Krajowa Rada Sądownictwa będzie ponadto określała skutki uchylenia uchwał obecnej Rady w stosunku do osób, które przeszły lub zostały przeniesione w stan spoczynku.

W odniesieniu do grupy osób ubiegających się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, w stosunku do których Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał skuteczność (wykonanie) uchwały obecnej Rady lub uchylił uchwałę o ich przedstawieniu do powołania na urząd sędziego, przyjęto, że Krajowa Rada Sądownictwa będzie ograniczać się do określania w stosunku do poszczególnych osób objętych tymi uchwałami skutków ich uchylenia zgodnie z kryteriami wskazanymi w ustawie.

Wyjaśnienia wymaga tryb, w którym Krajowa Rada Sądownictwa będzie przyporządkowywać skutki do poszczególnych osób według kategorii określonych w ustawie, dokonując zarazem grupowania tych osób według tych skutków oraz sądów, w których osoby te zajmowały stanowiska sędziowskie. Dla przywrócenia możliwie sprawnie prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, co stanowi wartość podkreślaną również w opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r., projekt przewiduje wprowadzenie terminu na podjęcie przez Krajową Radę Sądownictwa wskazanych uchwał, a następnie ich publikacji w dzienniku urzędowym. Projektodawca kierował się dopuszczoną w opinii Komisji Weneckiej możliwością przyjęcia, że wniesienie odwołania nie musi skutkować zawieszeniem jej wykonania (pkt 35 opinii *in fine*). Na tej zasadzie projekt przyjmuje skuteczność uchwał Krajowej Rady Sądownictwa od dnia ich ogłoszenia i bez względu na ich zaskarżenie. W opinii z dnia 14 października 2024 r. Komisja Wenecka zaznaczyła również, że postulat szybkiego ustanowienia w pełni funkcjonującego sądownictwa, a więc takiego, które gwarantuje w każdej sprawie prawo do niezależnego i bezstronnego sądu

ustanowionego na podstawie prawa, może uzasadniać pewne modyfikacje w stosowaniu standardów proceduralnych (pkt 35 opinii). Kierując się tymi przesłankami, proponuje się, aby ogłoszenie uchwał wraz z uzasadnieniem oraz informacją o sposobie i terminie wniesienia odwołania następowało wyłącznie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, co pozwoli na zdynamizowanie postępowania przez wyłączenie potrzeby dokonywania indywidualnych doręczeń. Mając na uwadze, że adresatami uchwał są osoby o wykształceniu prawniczym, projektodawca przyjął, iż nałożenie na nich ciężaru znajomości aktów prawnych promulgowanych w Dzienniku Urzędowym nie jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym. Co więcej, stosowanie takich rozwiązań, odstępujących od indywidualnej notyfikacji o określonych zdarzeniach prawnych, nie stanowi *novum* w porządku prawnym.

Jak zaznaczono, projekt zakłada możliwość zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego. Odwołanie zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1186) można wnieść z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem. Takie postępowanie jest wolne od opłat. Zakres kognicji Sądu Najwyższego powiązany jest z przedmiotem uchwały przyporządkowującej – zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie – skutek do poszczególnych osób oraz grupującej te osoby według przyjętego skutku oraz sądu, w którym zajmowały stanowisko sędziowskie. Pod tym względem projektowane rozwiązanie nie odbiega od innych przypadków rozpatrywania przez Sąd Najwyższy odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa także rozpoznawanych w postępowaniu jednoinstancyjnym. Mając jednak na względzie znaczenie i wagę omawianej kategorii spraw, projekt przyjmuje, że powinny być one rozpoznawane w składach siedmiu sędziów losowanych spośród całego składu Sądu Najwyższego.

W przypadku uchylenia przez Sąd Najwyższy zaskarżonej uchwały i przekazania Krajowej Radzie Sądownictwa sprawy do ponownego rozpoznania skutki zaskarżonej uchwały pozostają w mocy do czasu ponownego rozpoznania sprawy. Jeżeli natomiast Sąd Najwyższy lub – przy ponownym rozpoznaniu sprawy – Krajowa Rada Sądownictwa stwierdzą brak podstaw do wznowienia postępowania zakończonych uchwałą o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, to sędzia uzyskuje wyrównanie do pełnej wysokości wszystkich świadczeń należnych ze stosunku służbowego, a stosunek służbowy takiego sędziego na aktualnie zajmowanym stanowisku uznaje się za nieprzerwany.

Po prawomocnym zakończeniu postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej będzie ogłaszał w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” listę postanowień o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, których skutki ustały na mocy uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Dopiero wraz z uprawomocnieniem się takich uchwał ponownie zostaną przeprowadzone postępowania w sprawie powołania do pełnienia urzędu na zwolnionych stanowiskach sędziowskich.

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

Prawomocne uchylenie – w trybie i na zasadach określonych – uchwał obecnej Rady w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie spowoduje konieczność ponownego

przeprowadzenia postępowań (dalej również jako: „konkursy”) w odniesieniu do stanowisk, które zostały na tej podstawie zwolnione.

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 nowa 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 ponadto rozwiązanie przewidujące konsolidację 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, w stosunku do których uchwały obecnej Rady zostaną uchylone w trybie i na zasadach określonych w projekcie, będą brały udział w ponownych postępowaniach z mocy prawa, zachowując możliwość rezygnacji z udziału w konkursie. Projekt uwzględnia 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.

Projektowane 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. Taka rozdzielona na dwa etapy kontrola sądowa mechanizmu przywracania legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości lub stwierdzenia ustania stosunku służbowego rozwija gwarancję prawa do sądu osób powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek wadliwie ukształtowanej Rady. Projekt zakłada bowiem dokonanie przez Sąd Najwyższy najpierw kontroli legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa o przyporządkowaniu określonej osoby do grupy objętej określonym w ustawie skutkiem, a następnie w ramach powtarzanych postępowań konkursowych, sposobu dokonania przez Krajową Radę Sądownictwa oceny 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. 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 wniosek 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: 29.01.2025 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 referendarzom i asystentom sędziemu 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 mocy ustawy 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, nieskazitelną charakteru, lecz również 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 swoistości 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. Gwarancje dla osób, w stosunku do których Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego

W punkcie **III motywów** zaznaczono, że projektodawca dostrzega potrzebę uregulowania skutków stwierdzenia przez Krajową Radę Sądownictwa 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, w stosunku do których Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego, 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 – na swój wniosek – o powołanie na poprzednio zajmowane stanowisko prokuratura. Celowość takiego rozwiązania wynika z tego, że prokuratura to podstawowe ogniwo systemu organów kontroli i ochrony prawa. Sprawność i prawidłowe funkcjonowanie systemu uzasadniają możliwość powrotu do prokuratury osób, które będąc prokuratorami, wzięły udział w postępowaniu o powołanie na stanowisko sędziowskie;
- 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 powołanie na zasadach określonych w przepisach odrębnych. W tym zakresie realizacja reguły powrotu jest ograniczona przez autonomię zawodowych 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 – w stosunku do której Krajowa Rada Sądownictwa stwierdzi ustanie stosunku służbowego – 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 stwierdzenia przez Krajową Radę Sądownictwa ustania stosunku służbowego, gdyż mianowanie na stanowisko referendarza sądowego będzie wywoływać skutek od dnia ustania tego stosunku i 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 tych sądach nie funkcjonują referendarze sądowi.

Po trzecie, projekt reguluje skutki socjalne stwierdzenia przez Krajową Radę Sądownictwa ustania stosunku służbowego na stanowisku sędziego, a 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 możliwe 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 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa stwierdzającej ustanie stosunku służbowego i nie wyklucza ponownego nawiązania tego stosunku w przypadku wyłonienia tego samego kandydata w powtarzonym 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 regulowania przez Krajową Radę Sądownictwa skutków uchwał obecnej Rady i 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 na wniosek sędziego lub Ministra Sprawiedliwości w przypadku sądów wojskowych, 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).

Jednym z podstawowych założeń projektu jest zapewnienie sądowej kontroli uchwał Krajowej Rady Sądownictwa określających status osób powołanych na urząd sędziego na

wniosek obecnej Rady. Sprawowanie tej kontroli projektodawca zdecydował się powierzyć Sądowi Najwyższemu. W tym kontekście odnotowania wymaga, że także obecny skład osobowy Sądu Najwyższego został w większości obsadzony na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Oznacza to, że problem przywrócenia legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości lub stwierdzenia ustania stosunku służbowego dotyczy także osób zajmujących stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym. W wypadku tego sądu problem ten jest szczególnie istotny, gdyż z orzecznictwa trybunałów międzynarodowych, w tym bezpośrednio wiążących orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wynika, iż sędziowie Sądu Najwyższego powołani na wniosek obecnej Rady nie tworzą niezależnego i bezstronnego sądu. Dość wskazać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uchylił w stosunku do tej kategorii osób domniemanie, że pytania prejudycjalne przez nie zadane pochodzą od sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE. Z kolei w orzecznictwie ETPCz przyjmuje się, że wydanie orzeczenia przez sędziów Sądu Najwyższego powołanych na wniosek obecnej Rady narusza art. 6 ust. 1 EKPCz. Paradoks sędziego niemogącego sądzić, który projekt rozwiązuje, ujawnia się zatem w pełni w odniesieniu do osób powołanych w tym trybie na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym. Uzasadnione jest zatem wstrzymanie się przez te osoby od wykonywania czynności służbowych do czasu podjęcia przez prawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa uchwał określających ich status w postępowaniach podlegających wznowieniu na podstawie projektowanej ustawy. Z tej przyczyny projekt przewiduje zawieszenie w czynnościach służbowych osób powołanych na wniosek obecnej Rady na urząd sędziego Sądu Najwyższego.

Proponowane rozwiązanie ma charakter w pełni proporcjonalny i stanowi wynik ważenia różnych wartości. Po pierwsze, dalsze sprawowanie przez te osoby wymiaru sprawiedliwości naraża Polskę na odpowiedzialność odszkodowawczą, co wynika z ukształtowanej już obecnie linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, znajdującej wyraz w wykonywanym niniejszym projektem pilotażowym wyroku w sprawie Wałęsa p. Polsce. Po drugie, projektowane zawieszenie z mocy ustawy w czynnościach służbowych ma charakter środka zabezpieczającego, który jest stosowany w związku ze wznowieniem postępowań prowadzonych przez Krajową Radę Sądownictwa. Po trzecie, zawieszenie to ma charakter przejściowy i będzie trwać przez ograniczony i ściśle określony czas, tj. od chwili wznowienia postępowania do czasu podjęcia uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa. Ponadto, chociaż sam skutek w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych ma wystąpić z mocy ustawy, to osoby nim objęte będą mogły go poddać kontroli Krajowej Rady Sądownictwa, od której uchwał w tym przedmiocie będzie im przysługiwało odwołanie do Sądu Najwyższego. Projekt zachowuje zatem pełne gwarancje kontroli sądowej proponowanego zawieszenia w czynnościach służbowych. Jedynie ubocznie pozostaje zatem zauważyć, że proponowane rozwiązanie wzorowane jest na regulacjach, które stwarzają m.in. Ministrowi Sprawiedliwości możliwość zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, gdy ze względu na rodzaj dokonanego przez sędziego czynu wymaga tego wzgląd na powagę sądu lub istotne interesy służby (art. 130 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Można przyjąć, że w świetle orzecznictwa trybunału europejskiego oraz uchwały składu trzech Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20,

warunki te są spełnione w przypadku sędziów powołanych do pełnienia urzędu w Sądzie Najwyższym na wniosek obecnej Rady.

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

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

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 ustawą, 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 miałyby drastyczne skutki społeczne, gdyż prowadziłoby do podważenia stabilności orzeczeń i negatywnie wpływałoby 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 podjęciem przez Krajową Radę Sądownictwa uchwał określających status osób powołanych na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady;
- 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 odmiennie konsekwencje wynikają z wydanych w konkretnych sprawach orzeczeń trybunałów międzynarodowych.

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 – w stosunku do której Krajowa Rada Sądownictwa uchyła uchwałę o przedstawieniu na wolne stanowisko sędziego – 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 spełnienia obu tych warunków w zakresie orzeczenia wydanego przez sąd powszechny lub sąd wojskowy łącznie wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego orzeczenia. Orzeczenia uwzględniające wniosek, które mogą co do zasady zapaść dopiero po uprawomocnieniu się uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, 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, w stosunku do której Krajowa Rada Sądownictwa uchyła uchwałę o jej przedstawieniu na stanowisko sędziowskie 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 ogłoszenia uchwały uchylającej uchwałę obejmującą wniosek o powołanie sędziego. 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 VII 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 powagi rzeczy osądzonej. W opinii Komisji Weneckiej z dnia 14 października 2024 r. wskazano bowiem, że zasadniczo wadliwy skład jest przyczyną, dla której powaga 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 wzruszania orzeczeń 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). Jest tak tym bardziej w świetle orzecznictwa TSUE, który w odniesieniu do orzeczeń pochodzących od organu sądowego, który nie spełnia wymogów bezstronności, niezawisłości i ustanowienia ustawą wskazał wprost na, po pierwsze, możliwość odmowy zastosowania (pominięcia skutków prawnych) takiego orzeczenia i, po drugie, nie pozwala powoływać się w kontekście takich wyroków na żadne względy dotyczące zasady pewności prawa i nie wymaga, by strona powoływała się na wadliwość składu w toku postępowania, ani tego, by ta wadliwość miała wpływ na wydane orzeczenie (por. wyroki 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).

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 w tym zakresie 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 Sądu Najwyższego 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 Sądu Najwyższego do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym: http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.10.06_Opinia_do_prezydenckiego_projektu_ustawy_o_SN.pdf, dostęp: 29.01.2025 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. 417¹ § 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, Ryabikh 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. Determinuje to datę wejścia w życie i harmonogram wykonania ustawy, ponieważ obecna Rada utraciła swą konstytucyjną tożsamość. Do czasu jej przywrócenia proponowane rozwiązania nie mogą bowiem wejść w życie. Z tej przyczyny data wejścia w życie ustawy została określona – co do zasady – na dzień 31 stycznia 2026 r.

Wynika to z czasu potrzebnego do ukonstytuowania się Krajowej Rady Sądownictwa w trybie określonym ustawą z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa („ustawa z dnia 12 lipca 2024 r.”), która nie weszła, jak dotąd, w życie ze względu na zwrócenie się przez Prezydenta RP z wnioskiem z 1 sierpnia 2024 r. o zbadanie jej zgodności z Konstancją RP przez Trybunał Konstytucyjny. W ocenie projektodawcy ewentualne wejście w życie ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. nie nastąpi wcześniej niż we wrześniu 2025 r. Mając na uwadze określone w tej ustawie terminy zarządzenia pierwszych wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa, a 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.), projekt przyjmuje, że ogłoszenie wyników wyborów nie nastąpi wcześniej niż w grudniu 2025 r. Dopiero z tą chwilą może ustać działalność w Krajowej Radzie Sądownictwa 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 uregulowania skutków uchwał obecnej Rady – uwzględniając czas niezbędny do ukonstytuowania się tego organu – nie będzie mogło nastąpić wcześniej niż 31 stycznia 2026 r.

Mając na uwadze czas potrzebny prawidłowo ukształtowanej Krajowej Radzie Sądownictwa na ocenę sytuacji prawnej, w której znajdowały się osoby powołane na urząd sędziego na wniosek obecnej Rady, projekt przyjmuje, że Krajowa Rada Sądownictwa podejmie uchwały dotyczące osób powołanych na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym do 28 lutego 2026 r., a w pozostałych przypadkach do 31 maja 2026 r.

Pierwszeństwo przyznane podjęciu uchwał dotyczących osób powołanych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wynika z kontrolowania przez Sąd Najwyższy zgodności z prawem uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Z tej perspektywy celowe jest w pierwszej kolejności przywrócenie stanu praworządności w Sądzie Najwyższym, aby sąd ten mógł następnie sprawnie i w pełnej obsadzie kadrowej realizować swoje ustrojowe i ustawowe zadania. Proponuje się zatem terminy instrukcyjne na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Dopiero po uprawomocnieniu się tych uchwał możliwe będzie ogłoszenie przez Ministra Sprawiedliwości konkursów na zwolnione stanowiska sędziowskie, co – przy założeniu dotrzymania przez Sąd Najwyższy projektowanych terminów instrukcyjnych – powinno nastąpić w odniesieniu do stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym w lipcu 2026 r. Oznacza to, że postępowanie przed Radą na te stanowiska zakończy się nie wcześniej niż w marcu 2027 r. Ewentualne nominacje będą mogły mieć miejsce dopiero po rozpoznanie przez Sąd Najwyższy odwołań od uchwał Rady zapadających w powtarzanych konkursach. Nakazuje to przyjąć, że postępowania nominacyjne do Sądu Najwyższego powinny zakończyć się do lipca 2027 r.

Z kolei w odniesieniu do stanowisk zwolnionych w innych sądach należy zakładać, że ogłoszenie konkursów będzie następowało stopniowo od grudnia 2026 r. do marca 2027 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, a więc zakończenie większości tych czynności przypadać będzie do końca 2027 r.;

b) czynności podejmowane w postępowaniu konkursowym przed Krajową Radą Sądownictwa zakończone podjęciem uchwał o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, co będzie następowało stopniowo do końca 2028 r.;

c) możliwość wniesienia odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Sądu Najwyższego, co odsunie zakończenie postępowań konkursowych i wręczenie pierwszych nominacji sędziowskich na rok 2029.

W związku z powyższym pełne osiągnięcia celów ustawy w projektowanym wariantcie zakładającym uregulowanie skutków uchwał obecnej Rady przez prawidłowo ukształtowaną

Krajową Radę Sądownictwa pod kontrolą Sądu Najwyższego będzie możliwe nie wcześniej niż w 2030 r.

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 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.

Nie można również tracić z pola widzenia, że konieczność zgrania w czasie sprawnego podejmowania czynności przez sądy i inne organy zaangażowane w ten proces stanowić będzie wyzwanie organizacyjne.