



Warszawa, 30-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.8.2025.JRO

**Pan
Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana pismo z 17 października br. nr DL-IV.4601.7.2024, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058 ze zm.), w załączeniu przedstawiam moją opinię prawną na temat 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 (nr UPRO2) z prośbą o jej uwzględnienie podczas dalszych prac legislacyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

**Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich
na temat 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
(nr UPRO2)**

Spis treści

1. Uwagi ogólne.....	3
1. Stwierdzenie nieważności uchwał obecnej KRS oraz uregulowanie statusu około 2700 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na nowo w drodze ustawy zwykłej (rozdziały 2-3 projektu).....	6
1.1. Stwierdzenie nieważności uchwał KRS w przedmiocie powołania sędziego podjętych w latach 2018-2025 (art. 2 ust. 1, art. 25 projektu)	6
1.2. Podział sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na trzy grupy.....	10
1.3. Utrzymanie w mocy uchwał KRS odnoszących się do sędziów z grupy „zielonej” (art. 2 ust. 2 projektu).....	12
1.4. Złożenie z urzędu sędziów z grupy „czerwonej” z warunkową możliwością powrotu do poprzedniego zawodu (art. 5-9, art. 11-12, art. 14, art. 29-32 projektu) ..	13
1.5. Degradacja sędziów z grupy „żółtej” do sądu niższej instancji przy jednoczesnym delegowaniu ich do sądu dotychczasowego (art. 3-4, art. 10, art. 13- 14, art. 27, art. 29-32 projektu)	23
1.6. Pozorna procedura odwoławcza dla sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej” (art. 15-16 projektu).....	25
1.7. Zgodność środków stosowanych wobec sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej” z art. 8 EKPC.....	27
1.8. Uregulowanie skutków prawnych innych uchwał KRS (art. 28 projektu) ..	28
2. Ustanowienie szczególnej procedury wzruszania orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych na wniosek KRS w latach 2018-2025 (rozdział 4)	29
2.1. Sprawy cywilne (art. 33 projektu).....	32

2.2. Sprawy karne (art. 34 projektu).....	34
2.3. Sprawy sądowno-administracyjne (art. 35 projektu).....	36
3. Nowelizacja przepisów odrębnych dotyczących zagadnień dodatkowych: (rozdział 5).....	38
3.1. Zmiany w strukturze organizacyjnej Sądu Najwyższego (art. 45 pkt 2-8 projektu)	38
3.2. Likwidacja skargi nadzwyczajnej i poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi kasacyjnej (art. 45 pkt 11 projektu)	38
3.3. Rozwiązanie problemu tzw. podwójnych postanowień spadkowych (art. 40 pkt 5 projektu, wprowadzający nowy art. 678 ¹ k.p.c.).....	41
3.4. Wprowadzenie terminu na rozpatrzenie wniosku KRS przez Prezydenta RP (art. 41-43, art. 45 pkt 9 projektu)	41
4. Brak należytego rozważenia rozwiązań alternatywnych	42
5. Konkluzje	44

1. Uwagi ogólne

Przedmiotem niniejszej opinii jest przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 (wersja z 15 października 2025 r.; dalej zwany „projektem”). Projekt w znacznej mierze stanowi powtórzenie propozycji przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w projekcie z 13 maja 2025 r.¹

¹ Oba dokumenty zostały opublikowane na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości: *Projekt ustawy o przywróceniu ładu konstytucyjnego w sądownictwie*, informacja z 24 kwietnia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-ustawy-o-przywroceniu-ladu-konstytucyjnego-w-sadownictwie> (dostęp: 21.10.2025).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że władza sądownicza w Polsce zmagą się z poważnymi problemami systemowymi, na które Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie już zwracał uwagę, a w szczególności dotyczącymi:

- składu i działalności Krajowej Rady Sądownictwa od 6 marca 2018 r.², od kiedy to piętnastu jej sędziowskich członków przestały wybierać środowiska sędziowskie, a zaczął to czynić Sejm (zwana dalej „obecną KRS” albo „KRS ukształtowaną w trybie nowelizacji z 8 grudnia 2017 r.”)³;
- wątpliwości co do statusu ok. 3300 sędziów i asesorów powołanych w latach 2018-2025 na wniosek wspomnianej KRS (zwani dalej również „sędziami powołanymi na wniosek obecnej KRS” lub „sędziami powołanymi po 6 marca 2018 r.”);
- wątpliwości co do skutków prawnych orzeczeń wydanych z udziałem wspomnianych sędziów i asesorów.

Rozwiązanie tych problemów jest powinnością władz publicznych, zobowiązanych do zapewnienia obywatelom prawa do sądu, którego niezawisłość i niezależność nie budzi wątpliwości. Jest to też konieczne w celu wykonania wiążących Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴ oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵.

W odpowiedzi na pierwszy problem parlament obecnej kadencji uchwalił ustawę przywracającą środowiskom sędziowskim decydujący wpływ na wybór członków KRS,

² Data początku pierwszej kadencji KRS w nowym składzie wybranym w większości przez Sejm.

³ Zmiana sposobu wyboru KRS nastąpiła na mocy ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 3).

⁴ Wyroki ETPC z: 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz v. Polska*; 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*; 3 lutego 2022 r., *Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska*; 6 października 2022 r., *Juszczyszyn v. Polska*; 23 listopada 2023 r., *Wałęsa v. Polska*; 9 maja 2025 r., *Sadomski v. Polska*.

⁵ Wyroki Wielkiej Izby TS z: 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa i CP i DO v. Sąd Najwyższy*; 6 października 2021 r., C-487/19, *W.Ż.*; 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska*; 21 grudnia 2023 r., C-718/21, *L.G. v. Krajowa Rada Sądownictwa*; 4 września 2025 r., C-225/22, *„R” S.A. v. AW „T” sp. z o.o.*

która spotkała się z zasadniczo pozytywną oceną RPO⁶. Ustawa ta została jednak zaskarżona przez Prezydenta RP w trybie prewencyjnym do Trybunału Konstytucyjnego⁷. Będący przedmiotem niniejszej opinii projekt stanowi odpowiedź na pozostałe dwa problemy.

Istotę projektu można streścić w czterech punktach:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwał obecnej KRS oraz uregulowanie statusu ok. 2700 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na nowo w drodze ustawy zwykłej, z których część zostanie utrzymana na stanowisku (tzw. grupa „zielona”), część automatycznie złożona z urzędu (tzw. grupa „czerwona”), a część automatycznie przeniesiona niżej stanowisko sędziowskie (tzw. grupa „żółta”) (rozdziały 2-3);
- 2) ustanowienie szczególnej procedury wzruszania orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych na wniosek KRS w latach 2018-2025 (rozdział 4);
- 3) uregulowanie skutków prawnych innych uchwał KRS (art. 28 projektu);
- 4) zagadnienia dodatkowe: zmiany w strukturze organizacyjnej Sądu Najwyższego, likwidacja skargi nadzwyczajnej, rozwiązanie problemu tzw. podwójnych postanowień spadkowych, wprowadzenie terminu dla Prezydenta RP na rozpatrzenie wniosku KRS w przedmiocie powołania sędziego (rozdział 5).

Poza zakresem niniejszej opinii pozostawiono zmiany w uprawnieniach do świadczeń ze stosunków pracy przysługujących sędziom z grupy „czerwonej” i „żółtej” oraz ich rodzinom (art. 17-24 projektu).

Większość proponowanych rozwiązań budzi zastrzeżenia, które szczegółowo zostaną omówione poniżej.

⁶ Projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Pismo Marcina Wiącka do Senatu, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-krs-projekt-nowelizacji-opinia-senat> (dostęp: 23.10.2025).

⁷ Sprawa rozpatrywana pod sygn. Kp 2/24.

1. Stwierdzenie nieważności uchwał obecnej KRS oraz uregulowanie statusu około 2700 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na nowo w drodze ustawy zwykłej (rozdziały 2-3 projektu)

1.1. Stwierdzenie nieważności uchwał KRS w przedmiocie powołania sędziego podjętych w latach 2018-2025 (art. 2 ust. 1, art. 25 projektu)

W art. 2 ust. 1 projektu przyjęto ogólną regułę, że wszystkie uchwały KRS podjęte w latach 2018-2025 w przedmiocie powołań sędziowskich są „pozbawione mocy prawnej”, czyli w istocie uznawane będą za niebyłe (nieważne *ex lege*). Stwierdzenie nieważności dotyczy zarówno uchwał KRS już wykonanych, na podstawie których Prezydent RP powołał sędziów, jak i uchwał KRS jeszcze nierozpatrzonych przez Prezydenta RP (art. 25 projektu).

Reguła ta opiera się na założeniu, że *obecna Rada nie jest organem tożsamym z Krajową Radą Sądownictwa jako organem konstytucyjnym*⁸. Z kolei *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 [stanowiącym, że sędziów powołuje Prezydent RP na wniosek KRS]*⁹. Projektodawca uznaje, że parlamentowi przysługuje uprawnienie do uregulowania statusu sędziów powołanych na wniosek „nieistniejącej” KRS na nowo, w drodze ustawy zwykłej, z których część pozostanie na stanowiskach, część zostanie z nich usunięta, a część przeniesiona do sądu niższej instancji.

Najpoważniejszym mankamentem projektu jest brak na poziomie konstytucyjnym przepisu kompetencyjnego, który upoważniałby parlament do weryfikacji ważności powołań konkretnych osób na urzędy sędziowskie. W świetle

⁸ Uzasadnienie projektu, s. 44.

⁹ Uzasadnienie projektu, s. 45.

zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) kompetencji zaś nie wolno domniemywać¹⁰. Nawet gdyby hipotetycznie zgodzić się, że obecna KRS przestała istnieć jako organ konstytucyjny, to z tego założenia w żadnym razie nie wynika, iż do czasu wyboru nowej KRS jej kompetencje może *de facto* przejąć parlament. W świetle art. 179 Konstytucji kompetencje w zakresie powoływania sędziów mają wyłącznie dwa organy: Prezydent RP oraz Krajowa Rada Sądownictwa. Żaden przepis konstytucyjny nie przewiduje możliwości zastąpienia KRS przez parlament w sytuacji, gdy została ona wybrana w nieprawidłowy sposób czy przestała w ogóle działać. Dokonywanie zmian w statusie konkretnych sędziów w drodze ustawy zwykłej (usuwanie z urzędu, przenoszenie na inne stanowiska) budzi więc poważne wątpliwości.

Zmian w statusie sędziowskim mogą dokonywać wyłącznie sądy, na co zwracała już uwagę Komisja Wenecka: *niedopuszczalne jest stwierdzenie w drodze ustawy, że wszystkie relewantne powołania dokonane przez KRS w określonym horyzoncie czasowym są pozbawione mocy prawnej, co stanowiłoby nadmierną ingerencję w kompetencje sądownictwa. (...) Ustawa nie może sama stanowić aktu unieważniającego, jako że byłoby to równoznaczne ze złożeniem sędziów z urzędu, co nie jest kompetencją parlamentu*¹¹. Oceny ważności powołań sędziowskich może więc dokonać wyłącznie sąd w odpowiedniej procedurze, uwzględniającej wymogi wynikające z art. 180 Konstytucji.

Przyjęte przez projektodawcę założenie, iż KRS *nie jest organem tożsamym z Krajową Radą Sądownictwa jako organem konstytucyjnym*, jest pewną figurą retoryczną, natomiast nie jest to założenie znajdujące uzasadnienie prawne. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko, że wybór 15 sędziowskich członków KRS przez Sejm – w kształcie określonym aktualnie obowiązującymi przepisami ustawowymi – jest

¹⁰ J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 1-5 i 19-20.

¹¹ Opinia Komisji Weneckiej i Dyrektoriatu Generalnego ds. Praw Człowieka i Praworządności w sprawie europejskich standardów dotyczących statusu sędziów (*Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on European standards regulating the status of judges*), opinia z 14 października 2024 r. nr CDL-AD(2024)029-e, §22, dalej jako: „opinia Komisji Weneckiej”.

niezgodny ze standardami konstytucyjnymi. Prowadzi to do takiego skutku, że procedura powołania sędziego nie posiada odpowiednich gwarancji niezależności względem władzy politycznej. **Wadliwość podstawy prawnej wyboru 15 z 25 członków KRS nie oznacza jednak, że ciało to przestało w ogóle istnieć jako organ władzy publicznej.** Koncepcja „nieistniejącego organu państwa” nie ma oparcia ani w polskim prawie, ani w doktrynie prawniczej, ani w praktyce ustrojowej. W prawie publicznym nieprawidłowości w powołaniu organu nie skutkują automatycznie nieważnością całej procedury. W dotychczasowej praktyce Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie uznawały, że nawet jeśli przy powołaniu na stanowisko państwowe doszło do uchybień proceduralnych, powołanie korzystało z domniemania ważności, które mogło być obalone wyłącznie przez sąd w odpowiedniej procedurze¹². Skoro żaden sąd nigdy nie stwierdził nieważności uchwał Sejmu o wyborze członków KRS, to korzystają one z domniemania ważności. W konsekwencji **obecna KRS istnieje jako organ władzy publicznej, choć część jej składu została wybrana na wadliwej podstawie prawnej. Sposób wyboru KRS wymaga zmiany¹³, ale do tego czasu działania KRS są co do zasady skuteczne i mogą być podważone wyłącznie przez właściwy sąd w odpowiedniej procedurze.**

Przywołana w projekcie teza o nieistnieniu KRS ma swoje źródło w uchwale SN z 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, w której stwierdzono, że obecna Rada *nie jest organem tożsamym z organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja RP, w szczególności w art. 187 ust. 1*. Zarazem trzeba jednak zauważyć, że Sąd Najwyższy w tej sprawie nie oceniał legalności uchwał Sejmu o wyborze sędziowskich członków KRS, tylko wypowiadał się na temat możliwości uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem sędziego powołanego na wniosek tejże Rady w trybie kontroli odwoławczej przewidzianej w Kodeksie postępowania karnego. Co więcej, z samej sentencji uchwały wyraźnie wynika, że SN interpretuje przytoczony cytat zupełnie

¹² Uchwała SN z 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08; wyroki NSA z 20 listopada 2008 r., II GSK 507/08 i z 21 maja 2009 r. II GSK 940/08.

¹³ Zob. np. uwagi RPO przedstawione w opinii powołanej w przypisie nr 6.

inaczej niż projektodawca: o ile bowiem projektodawca wyprowadza z tego wniosek, że sędziowie powołani na wniosek obecnej KRS nie są w ogóle sędziami, o tyle SN stwierdza, że *brak podstaw do przyjęcia a priori, że każdy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał nominację w następstwie brania udziału w konkursie przed Krajową Radą Sądownictwa po 17 stycznia 2018 r., nie spełnia minimalnego standardu bezstronności i każdorazowo sąd z jego udziałem jest nienależycie obsadzony*. W ocenie SN skutkiem powołania sędziego na wniosek obecnej KRS nie jest nieważność powołania, lecz *obalenie funkcjonującego dotąd in gremio i a priori domniemania niezawisłości i bezstronności tak powołanego sędziego* – co pozwala sądowi wyższej instancji uchylić jego orzeczenie, po indywidualnej ocenie danego przypadku. Uchwała SN nie uprawnia więc do przyjęcia założenia, że w związku z nieprawidłowym obsadzeniem KRS parlament może uznać jej uchwały za niebyłe, a dokonane na ich podstawie powołania sędziowskie – za nieważne.

Ważność uchwał obecnej KRS powinna być oceniana indywidualnie – i to nie przez parlament, lecz przez sąd. Jak stwierdziła Komisja Wenecka, *całkowite unieważnienie z mocą ex tunc wszystkich uchwał polskiej KRS nie mieści się w pojęciu rządów prawa, jako że [...] nie spełniłoby warunków testu proporcjonalności*¹⁴. Projektodawca deklaruje, że proponowane przez niego rozwiązanie jest zgodne z opinią Komisji Weneckiej, ponieważ reguluje ono skutki uchwał obecnej Rady *ex nunc*, a nie *ex tunc*¹⁵. Argument ten nie świadczy jednak o zgodności proponowanego rozwiązania z opinią Komisji Weneckiej – unieważnienie uchwał KRS z mocą *ex nunc* (od dnia wejścia w życie ustawy) jest rozwiązaniem wręcz dalej idącym niż stwierdzenie ich nieważności z mocą *ex tunc* (od momentu podjęcia ich przez KRS). Unieważnić można bowiem tylko rozstrzygnięcie organu, które było kiedyś ważne i wywoływało skutki prawne. Jeśli zatem projektodawca twierdzi, że zamierza on „tylko” unieważnić uchwały KRS, to tym samym przyznaje, iż wnioski Rady o powołania sędziego były ważne w momencie ich podjęcia, a co za tym

¹⁴Opinia Komisji Weneckiej, §32.

¹⁵ Uzasadnienie projektu, s. 56.

idzie – rekomendowane przez nią osoby zostały skutecznie powołane na sędziów, a dopiero proponowana ustawa pozbawia ich statusu sędziowskiego. Nadto argument ten jest niespójny z założeniem projektu, wedle którego KRS w obecnym składzie nie istnieje jako organ państwa, a osoby powołane na jej wniosek na urzędy sędziowskie nie są sędziami.

Użyta w art. 2 ust. 1 projektu formuła, według której uchwały KRS „są pozbawione mocy prawnej”, wskazuje na zastosowanie innej konstrukcji prawnej niż ta deklarowana w uzasadnieniu – uchwały KRS nie mają zostać unieważnione (ze skutkiem *ex nunc*), ale uznane za nieważne (ze skutkiem *ex tunc*).

Skoro Komisja Wenecka uznaje stwierdzenie nieważności uchwał KRS ze skutkiem *ex tunc* za niezgodne z zasadą praworządności, tym bardziej niezgodne z nią będzie unieważnienie przez parlament dotychczas ważnych uchwał KRS ze skutkiem *ex nunc*.

1.2. Podział sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na trzy grupy

Projekt reguluje status ok. 2700 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r., z pominięciem ok. 700 asesorów sądów powszechnych mianowanych na wniosek tej samej KRS (o czym będzie jeszcze mowa). Sędziowie ci zostali podzieleni na trzy grupy:

1) „zieloną”, obejmującą około 1200 sędziów, którzy wcześniej byli asesorami, asystentami sędziów lub referendarzami – w ich przypadku uchwały KRS będące podstawą ich powołań zostały uznane za ważne (szczegółowe zastrzeżenia co do sposobu uregulowania statusu tej grupy zostaną omówione w pkt 1.3);

2) „czerwoną”, obejmującą około 430 osób, które przyszły do zawodu sędziowskiego z innych zawodów prawniczych (adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów itd.). Sędziowie z tej grupy zostaną złożeni z urzędu mocą ustawy. Część z nich będzie miała możliwość mianowania na stanowisko referendarza albo powrotu do swojej dawnej korporacji zawodowej, o ile ta zechce ich przyjąć

(szczegółowe zastrzeżenia RPO do sposobu uregulowania statusu tej grupy zostaną omówione w pkt 1.4 opinii)¹⁶.

3) „żółta”, obejmująca około 1100 sędziów, którzy awansowali na podstawie uchwały obecnej KRS. Sędziowie z tej grupy zostaną mocą ustawy automatycznie przeniesieni do sądów niższych instancji, w których orzekali przed awansem. Pozostaną oni jednak w dotychczasowych sądach w ramach dwuletnich delegacji (szczegółowe zastrzeżenia RPO do sposobu uregulowania statusu tej grupy zostaną omówione w pkt 1.5 opinii).

Usunięcie z urzędu sędziów z grupy „czerwonej” oraz degradacja sędziów z grupy „żółtej” jest z góry zdeterminowane przez ustawę, ma nastąpić z mocy prawa. Sędziowie ci nie będą poddawani weryfikacji pod kątem ich rzeczywistej niezawisłości i posiadanych kwalifikacji, lecz o ich statusie będzie decydował zautomatyzowany mechanizm ustawowy zarządzany przez Ministra Sprawiedliwości, oparty o przypisanie sędziego do konkretnej grupy. Co prawda projekt formalnie przewiduje ścieżkę odwoławczą od decyzji Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego, ale będzie ona miała czysto techniczny charakter (szczegółowe zastrzeżenia co do tej kwestii zostały przedstawione w pkt 1.6).

Okolo 1500 stanowisk opróżnionych po sędziach z grupy „żółtej” i „czerwonej” ma zostać obsadzonych w drodze nowych konkursów, w których sędziowie zdegradowani lub złożeni z urzędu będą brali udział z mocy prawa. Choć w uzasadnieniu wskazuje się, że będą oni mieli możliwość rezygnacji z udziału w konkursie¹⁷, nie ma to odzwierciedlenia w tekście proponowanych przepisów (art. 29-32 projektu). Jedynie w przypadku złożonych z urzędu sędziów likwidowanej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, również włączonych z mocy prawa do udziału w

¹⁶ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Projekt ustawy o przywróceniu ładu konstytucyjnego w sądownictwie* (omówienie założeń) <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-ustawy-o-przywroceniu-ladu-konstytucyjnego-w-sadownictwie> (dostęp: 23.10.2025).

¹⁷ Uzasadnienie projektu, s. 74.

nowym konkursie do SN, przewidziano możliwość umorzenia postępowania konkursowego w przypadku braku złożenia odpowiedniego oświadczenia (art. 30 ust. 3 projektu). W przypadku pozostałych sędziów dotkniętych skutkami projektu nie przewidziano podobnego mechanizmu, ani możliwości rezygnacji z udziału.

1.3. Utrzymanie w mocy uchwał KRS odnoszących się do sędziów z grupy „zielonej” (art. 2 ust. 2 projektu)

Od stwierdzenia nieważności uchwał KRS projektodawca przewidział cztery wyjątki, odnoszące się do sędziów, którzy wcześniej byli asesorami, referendarzami, asystentami sędziów po egzaminie sędziowskim, względnie sędziów, którzy pierwszy raz zostali powołani jeszcze przed 6 marca 2018 r., ale zrzekli się urzędu sędziowskiego w celu wykonywania innego zawodu, a następnie wrócili już na podstawie uchwały KRS podjętej po 6 marca 2018 r. W ich przypadku uchwały KRS zostały zatem uznane za ważne. Taka regulacja dowodzi wewnętrznej niespójności projektu – z jednej bowiem strony projektodawca wyraźnie deklaruje, że nie uznaje KRS za konstytucyjny organ państwa, co implikuje nieważność podjętych przez nią uchwał (uchwały w przedmiocie powołania około 1500 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r.), a z drugiej strony wyraźnie uznaje ważność niektórych uchwał, co sugeruje, iż w tym zakresie KRS jednak „istniała” jako organ konstytucyjny (np. uchwały w przedmiocie powołania ok. 1200 sędziów powołanych po 6 marca 2018 r.; uchwały w przedmiocie mianowania około 700 asesorów mianowanych po 6 marca 2018 r.).

Ogólny kierunek proponowanego rozwiązania – niepodważanie statusu sędziów, którzy zdali egzamin sędziowski – zasługuje na aprobatę. Został on także pozytywnie oceniony w doktrynie prawa¹⁸. Dwa detale tego rozwiązania budzą jednak wątpliwości.

¹⁸ Zob. J. Kielin-Maziarz, *Wpływ Krajowej Rady Sądownictwa na status prawny asesorów sądowych i nowo powoływanych sędziów*, „Przegląd Sądowy” 2025, Nr 4, s. 40-43. Autorka skupia się jednak na statusie asesorów i sędziów, którzy wcześniej byli asesorami, natomiast nie odnosi się wprost do statusu sędziów, którzy nie kończyli KSSiP, ale zdali egzamin sędziowski na podstawie dawniej obowiązujących przepisów.

Po pierwsze, w projekcie zrezygnowano z procedury konwalidacji sędziów z grupy „zielonej”, która występowała w poprzedniej wersji projektu. Zakładał on podjęcie przez przyszłą KRS wybraną w sposób zgodny z Konstytucją „uchwał potwierdzających skuteczność” uchwał KRS w poprzednim składzie¹⁹. Formalne potwierdzenie statusu omawianej grupy sędziów jest pożądane, aby jednoznacznie przeciąć wątpliwości co do ich legalności i tym samym zapobiec jej podważaniu w przyszłości.

Po drugie, w projekcie pominięto uregulowanie statusu około 700 asesorów orzekających w sądach powszechnych mianowanych na podstawie uchwały KRS. A *contrario* z art. 2 ust. 1 projektu wynika, że w ich przypadku uchwały KRS uznano za skuteczne. Status asesorów jednak również powinien zostać poddany jakiejś formie konwalidacji, zważywszy na udział w ich mianowaniu KRS ukształtowanej w trybie nowelizacji z 8 grudnia 2017 r.

1.4. Złożenie z urzędu sędziów z grupy „czerwonej” z warunkową możliwością powrotu do poprzedniego zawodu (art. 5-9, art. 11-12, art. 14, art. 29-32 projektu)

Zgodnie z projektem z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy „ustaje stosunek służbowy” około 430 sędziów, którzy przed powołaniem na urząd wykonywali inne zawody prawnicze (art. 5 ust. 1). Ustanie stosunku służbowego ma charakter bezwzględny i bezwarunkowy, co oznacza, że każda osoba z tej grupy automatycznie straci urząd sędziowski, niezależnie od okoliczności indywidualnych, takich jak przebieg danej procedury nominacyjnej przed KRS, kwalifikacje, doświadczenie, efektywność pracy orzecniczej. Osoba pozbawiona urzędu sędziowskiego będzie miała możliwość ubiegania się o mianowanie na referendarza (art. 6 projektu), a jeśli wcześniej wykonywała inny zawód prawniczy – o powrót na poprzednio zajmowane stanowisko prokuratora (art. 7 projektu), radcy Prokuraturii Generalnej RP (art. 9 ust. 1 projektu) bądź urzędnika (art. 9 ust. 2 projektu), względnie o powrót do korporacji zawodowej

¹⁹ Art. 2a ust. 2 projektu z 13 maja 2025 r.

radców prawnych, adwokatów lub notariuszy, o ile ta zgodzi się ją przyjąć (art. 8 projektu). Status sędziowski tracą też sędziowie, którzy zdążyli przejść w stan spoczynku – jeśli wcześniej byli prokuratorami, otrzymają prokuratorski stan spoczynku (art. 12 projektu), natomiast w pozostałych przypadkach zostaną pozbawieni stanu spoczynku (art. 11 projektu). Zwieńczeniem procedury będzie obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości w Monitorze Polskim wykazu sędziów, których stosunek służbowy ustaje (art. 14 projektu). Zwolnione stanowiska sędziowskie mają zostać obsadzone w drodze nowych konkursów rozpisanych przez Ministra Sprawiedliwości, w których złożeni z urzędu sędziowie będą brali udział z mocy prawa (art. 29-32 projektu).

Przewidziane w art. 2 ust. 1 projektu „ustanie stosunku służbowego” sędziów z grupy „czerwonej” stanowi w istocie złożenie sędziego z urzędu i jako takie jest niezgodne z art. 180 Konstytucji. W myśl art. 180 ust. 1 Konstytucji *sędziowie są nieusuwalni*, a jedyny wyjątek od tej reguły określa art. 180 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że *złożenie sędziego z urzędu (...) może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie*.

Pierwszy warunek usunięcia sędziego z urzędu (orzeczenie sądu) zawiera w sobie trzy wymagania szczegółowe: 1) zasadę indywidualizacji decyzji; 2) wyłączność sądów do orzekania o pozbawieniu sędziego urzędu lub przeniesieniu wbrew jego woli na inne stanowisko; 3) odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej w sposób zapewniające wszystkie gwarancje proceduralne, w tym zwłaszcza zapewnienie sędziemu prawa do obrony²⁰. Z kolei drugi warunek (wymagający uregulowania przypadków złożenia sędziego z urzędu w ustawie) nie ogranicza się do formalnego określenia w ustawie przesłanek złożenia z urzędu czy przeniesienia na niższe stanowisko, ale obejmuje w sobie również pewne wymogi materialne: *Zarówno merytoryczna podstawa, jak i tryb*

²⁰ L. Garlicki, uw. 5 i 11 do art. 180, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV, s. 4 i 11. Podobnie, choć mniej obszernie - P. Wiliński, P. Karlik, uw. z nb. 9 i 27 do art. 180 w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Legalis 2016.

*odsunięcia sędziego od wykonywania funkcji orzeczniczych zgodny być musi z wymogami stawianymi przez zasadę podziału władz oraz zasadę niezawisłości.*²¹

Na szczególną uwagę zasługuje wymóg indywidualizacji decyzji. W doktrynie podkreśla się, że *każdy przypadek złożenia z urzędu musi się stać przedmiotem odrębnej procedury sądowej, pozwalającej na ocenę wszystkich konkretnych okoliczności. Niedopuszczalne jest natomiast wprowadzenie automatyzmu utraty urzędu w razie zaistnienia ustawowo określonych przesłanek*²². Takie rozwiązanie wykluczył też Trybunał Konstytucyjny: *Za przepisy pozbawiające sędziego w sposób arbitralny prawa do oceny jego indywidualnej postawy uznać należy takie, które zakładają a priori, iż sędzia znajdujący się w ustawowo określonej sytuacji musi być uznany za stronniczego, tj. budzącego uzasadnione obawy w społeczeństwie, jeśli chodzi o obraz wymiaru sprawiedliwości*²³.

Proponowane rozwiązanie nie spełnia żadnego z wymagań wynikających z art. 180 ust. 2 Konstytucji. O złożeniu z urzędu sędziów z grupy „czerwonej” decyduje bowiem parlament w drodze ustawy (a nie sąd w drodze orzeczenia), w sposób automatyczny, na podstawie z góry określonych kryteriów (a nie po przeprowadzeniu procesu sądowego i dokonaniu indywidualnej oceny każdego przypadku). Sędziowie z omawianej grupy nie mają też zapewnionego prawa do obrony umożliwiającego wyjaśnienie powodów przystąpienia do konkursu przed nieprawidłowo ukształtowaną KRS oraz wykazanie, że mieli odpowiednie kwalifikacje do objęcia urzędu.

Projektodawca ma pełną świadomość tego, że projekt nie odpowiada wymogowi wskazanemu w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Jest to wynikiem przyjęcia założenia, że sam fakt otrzymania nominacji na wniosek obecnej KRS powoduje, iż *sędziowie, którzy je otrzymali, nie korzystają z gwarancji przysługujących sędziom powołanym na podstawie*

²¹ Orzeczenie pełnego składu TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93.

²² L. Garlicki, uw. 5 do art. 180, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 4.

²³ Wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., K 1/98.

*Konstytucji RP, o których mowa w art. 180 Konstytucji RP*²⁴. Innymi słowy, projekt zakłada, że ustawodawca nie jest w tym przypadku związany art. 180 Konstytucji, bo przepis ten ma zastosowanie do sędziów, a osoby powołane na urzędy sędziowskie po 6 marca 2018 r. sędziami nie są.

Takie założenie nie znajduje uzasadnienia prawnego. W świetle prawa osoby powołane na urzędy sędziowskie od 2018 r. posiadają status sędziego, choć status ten jest obarczony wadą prawną. W konsekwencji ustawodawca, wykonując orzecznictwo europejskich trybunałów, może (i powinien) uregulować status tych sędziów, jednak może się to odbyć wyłącznie w sposób zgodny z konstytucyjnymi warunkami dopuszczalności złożenia sędziego z urzędu lub przeniesienia na inne stanowisko służbowe (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Należy podkreślić, że **żaden sąd krajowy ani organ międzynarodowy nie stwierdził nigdy nieważności jakiegokolwiek powołania sędziowskiego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie nowelizacji z 8 grudnia 2017 r. Z orzecnictwa Sądu Najwyższego²⁵, Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁷, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁸ czy opinii Komisji Weneckiej²⁹ płynie wniosek przeciwny – uznanie, że sposób wyboru KRS jest wadliwy, ale nie skutkuje automatyczną nieważnością dokonanych z jej udziałem powołań sędziowskich.**

Przykładowo Sąd Najwyższy w uchwale trzech izb z 23 stycznia 2020 r. stwierdzającej wadliwość składu obecnej KRS zarazem stwierdził, że *nie prowadzi [ona]*

²⁴ Uzasadnienie projektu, s. 45.

²⁵ Zob. np. uchwałę trzech izb SN z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20; uchwałę Izby Karnej SN (7) SN z 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22; uchwałę Izby Pracy SN (3) z 5 kwietnia 2022 r. III PZP 1/22.

²⁶ Zob. np. wyroki NSA z: 4 listopada 2021 r., III FSK 3626/21; 25 maja 2023 r., III FSK 1592/22; 9 stycznia 2024 r., II GSK 224/23.

²⁷ Zob. orzecznictwo przytoczone w przyp. 2.

²⁸ Zob. orzecznictwo przytoczone w przyp. 3.

²⁹ Zob. przyp. 8.

do usunięcia z urzędu osób powołanych na urząd sędziów Sądu Najwyższego ani nie powoduje ich zawieszenia w urzędowaniu w rozumieniu art. 180 Konstytucji RP³⁰.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając uchwały KRS nominujące niektórych sędziów SN, zastrzegł, że przedmiotem kontroli sądowej w rozpoznawanej sprawie nie był prezydencki akt powołań do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego dokonywany na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą. W aktualnym stanie prawnym akty te bowiem nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne³¹.

Orzeczenia SN i NSA potwierdzają ogólną regułę prawa publicznego, zgodnie z którą nawet rażące naruszenie prawa w procedurze powołania organu władzy publicznej nie musi przesądzać o tym, że organ ten nie istnieje w sensie prawnym i wydaje nieistniejące rozstrzygnięcia. Jeśli – po pierwsze – akt powołania został podpisany przez właściwy organ, to znaczy organ, który posiadał kompetencję nominacyjną, oraz – po drugie – osoba piastująca dany urząd spełniała wymagania konieczne do powołania, to wówczas możemy mówić co najwyżej o organie wadliwie powołanym (nienależycie obsadzonym), a nie nieistniejącym³².

Także ETPC i TSUE nigdy nie uznały, że sam fakt powołania osoby na urząd sędziowski na wniosek obecnej KRS stanowi podstawę do uznania, iż nie jest ona w ogóle sędzią³³. Wręcz przeciwnie, TSUE stwierdził, że okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sędownictwa, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym

³⁰ Pkt 46 uchwały trzech izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. nr BSA I-4110-1/20.

³¹ Wyrok NSA z 21 września 2021 r., II GOK 8/18.

³² M. Wiącek, *Kryzys sądownictwa w Polsce z perspektywy zasady podziału władzy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, Nr 2, s. 87.

³³ Zob. wyroki cyt. w przyp. 2 i 3 powyżej.

*procesie*³⁴. Podobny pogląd wyraził Rzecznik Generalny TSUE w opinii na temat pytania prejudycjalnego polskiego sądu o status sędziego sądu powszechnego powołanego na wniosek obecnej KRS (sprawa C-521/21), wskazując, że *sam fakt udziału w postępowaniu nominacyjnym [sędziego] organu takiego jak KRS nie wystarczy, aby wzbudzić wątpliwości co do niezawisłości powołanych w ten sposób sędziów*³⁵. Należy wziąć pod uwagę nie tylko to, czy kandydatura [sędziego] została rekomendowana przez KRS w składzie ukształtowanym w wyniku reformy tego organu, oraz fakt, że uczestnicy postępowania nominacyjnego mieli prawo odwołania się wyłącznie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ale również wszelkie inne istotne okoliczności związane z powołaniem tej osoby, które mogą mieć wpływ na niezawisłość i bezstronność danego sądu³⁶. Analogiczny pogląd wyraziła wcześniej pełnomocniczka Ministra Sprawiedliwości na rozprawie przed TSUE w sprawie C-521/21 w dniu 7 stycznia 2025 r., która – podobnie jak pełnomocnik RPO oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej – wskazywała na konieczność indywidualnej oceny każdego powołania sędziowskiego dokonanego na wniosek obecnej KRS³⁷.

W dotychczasowym orzecznictwie TSUE i ETPC stwierdzono naruszenie prawa europejskiego jedynie w odniesieniu do grupy obejmującej około 30 sędziów Sądu Najwyższego powołanych po 6 marca 2018 r. W przypadku tej grupy sędziów SN zarzuty TSUE i ETPC dotyczyły nie tylko faktu nominowania ich przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną w trybie nowelizacji z 8 grudnia 2017 r., ale także szeregu innych nieprawidłowości, które dopiero łącznie przesądziły o uznaniu, że składy orzekające z ich udziałem nie stanowią niezależnego sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu prawa UE lub odpowiednio Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Takimi dodatkowymi nieprawidłowościami w przypadku sędziów Izby Dyscyplinarnej SN był jej atypowy status, przejawiający się w szczególnych warunkach jej utworzenia,

³⁴ Cyt. wyrok TSUE w sprawie C-791/19, §103; wyrok TSUE w sprawie C-718/21, §64. Podobnie wyrok z 9 lipca 2020 r., *Land Hessen*, C-272/19, §§ 55-56.

³⁵ Opinia Rzecznika Generalnego Deana Spielmanna z 29 kwietnia 2025 r., C-521/21, pkt 56.

³⁶ Ibidem, pkt 74.

³⁷ Zob. relację z tej rozprawy na stronie BRPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-udzial-rozprawa-tsue-status-sedziow> (dostęp: 23.10.2025).

ekskluzywnej jurysdykcji w sprawach wrażliwych z zakresu statusu sędziów oraz autonomii wewnątrz struktury SN³⁸. Z kolei w przypadku niektórych sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Izby Cywilnej i Izby Karnej SN powołanych po 6 marca 2018 r. dodatkową nieprawidłowością było powołanie ich na stanowiska wbrew postanowieniu NSA wstrzymującemu wykonanie uchwały KRS będącej podstawą tego powołania³⁹. Wymienione nieprawidłowości nie dotyczą sędziów sądów powszechnych i administracyjnych powołanych po 6 marca 2018 r., a oni stanowią zdecydowaną większość osób, których projektodawca zamierza pozbawić urzędu lub zdegradować na niższe stanowiska.

Komitet Ministrów, tj. organ Rady Europy odpowiedzialny za czuwanie nad wykonywaniem wyroków ETPC, nigdy nie formułował wobec Polski oczekiwań, żeby w ramach wykonania orzeczeń w sprawie praworządności usunięto z urzędu sędziów powołanych na wniosek obecnej KRS. W wystąpieniach z 8 grudnia 2022 r.⁴⁰, 7 czerwca 2023 r.⁴¹ i 7 grudnia 2023 r.⁴² do rządu polskiego Komitet zalecił, aby w ramach wykonania wyroków ETPC w tych sprawach „odniósł się do statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwych procedurach na wniosek KRS ukształtowanej po marcu 2018 r. i orzeczeń wydanych z ich udziałem”. Na jeden z możliwych sposobów „odniesienia się” do statusu sędziów powołanych z naruszeniem prawa wskazuje Departament Komitetu Ministrów ds. Wykonywania Wyroków ETPC w memorandum z 12 grudnia 2022 r., wspominając o możliwości „wprowadzenia mechanizmu weryfikacji wadliwych powołań sędziowskich”⁴³ (który projektodawca wyraźnie odrzucił, o czym

³⁸ Cyt. wyżej wyrok TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, §§ 147-148, 150-151; wyrok ETPC w sprawie *Reczkowicz*, §§249-250, 255-256, 264.

³⁹ Zob. np. cyt. wyżej wyrok ETPC w sprawie *Dolińska Ficek*, §§327-330; cyt. wyżej wyrok ETPC w sprawie *Advance-Pharma*, §334; wyrok TSUE w sprawie C-487/19, §§138-139; wyrok TSUE w sprawie C-718/21, §50-77.

⁴⁰ Decyzja nr CM/Del/Dec(2022)1451/H46-25, HUDOC-EXEC, pkt 8.

⁴¹ Decyzja nr CM/Del/Dec(2023)1468/H46-18, HUDOC-EXEC, pkt 9.

⁴² Rezolucja tymczasowa nr CM/ResDH(2023)487, HUDOC-EXEC (bez podziału na punkty).

⁴³ Memorandum nr H/Exec(2022)17, *Reczkowicz group of cases v. Poland (Application No. 43447/19)*[1] *Broda and Bojara v. Poland (Applications No. 26691/18 and 27367/18)*[2], HUDOC-EXEC, pkt II.2.1.2.

będzie jeszcze mowa w pkt 4). Sam ETPC w wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsa* wprost stwierdził, że „w pełni popiera” postulaty Komitetu⁴⁴.

Krótko mówiąc, stwierdzenie, że KRS została wybrana w sposób nieprawidłowy, nie uprawnia do uznania, iż dokonane z jej udziałem powołania sędziowskie są nieważne. Wyroki ETPC i TSUE *nie wywołują samoistnie skutków o charakterze walidacyjnym, polegających na unieważnieniu czy uchyleniu krajowych aktów stanowienia lub stosowania prawa, które zostały ocenione jako niezgodne z EKPC lub prawem europejskim*⁴⁵.

Choć uzasadnienie projektu wielokrotnie powołuje się na wyroki ETPC i TSUE, to nie przywołuje ono ani jednego cytatu, który by uzasadniał założenie, że sędziowie powołani po 6 marca 2018 r. nie są w ogóle chronieni konstytucyjnymi gwarancjami nieusuwalności. Co więcej, niektóre omówienia orzecznictwa europejskiego wprowadzają w błąd.

Przykładowo projektodawca twierdzi, że *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). Dostrzec zatem należy, że w Islandii, w której wspomniany wyrok został wykonany, w związku z podważeniem prawidłowości nominacji sędziowskich wdrożona została ponowna procedura konkursowa*⁴⁶. Przytoczony fragment ma dowodzić zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka propozycji powtórzenia konkursów na stanowiska sędziowskie, które mają się zwolnić po usunięciu z nich sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej”. Taki wniosek jest jednak nieuprawniony. Rząd islandzki nigdy nie podjął działań podobnych do proponowanych przez opiniowany projekt. Sprawa islandzka dotyczyła czterech sędziów powołanych na stanowiska z naruszeniem prawa, co zostało stwierdzone przez ETPC. Wykonując przywołany wyrok ETPC, rząd islandzki nie usunął żadnego z nich ze

⁴⁴ *Wałęsa v. Polska*, §329.

⁴⁵ M. Wiącek, *Kryzys sądownictwa...*, s. 85.

⁴⁶ Uzasadnienie projektu, s. 72-73.

stanowiska – trzech z nich zostało po prostu powołanych ponownie (tym razem z zachowaniem odpowiedniej procedury), a czwarty w ogóle nie wyraził zainteresowania udziałem w procedurze. Mimo, że ten ostatni sędzia został wcześniej powołany z naruszeniem prawa, rząd islandzki stwierdził, że nie może go usunąć z urzędu, bo byłoby to sprzeczne z konstytucyjnymi gwarancjami nieusuwalności sędziów⁴⁷.

Komentarza wymaga też podana w uzasadnieniu informacja, jakoby w *najnowszym orzecznictwie TSUE podkreśla się, że skład sądu, w którym zasiada co najmniej jeden sędzia powołany w okolicznościach powodujących uzasadnione wątpliwości co do spełniania wymogów dotyczących niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy, musi być kwalifikowany jako skład wadliwy, a rozstrzygnięcia podjęte przez sąd orzekający w takim składzie nie mogą zostać uznane za wiążące*.⁴⁸ W żadnym orzeczeniu TSUE taka teza nie pada. Przytoczony fragment sugeruje, że zastrzeżenia Trybunału dotyczą wszystkich sędziów powołanych po 6 marca 2018 r., a tymczasem TSUE wypowiadał się dotychczas jedynie na temat statusu sędziów Sądu Najwyższego – i to tylko niektórych z nich. TSUE faktycznie dopuścił możliwość uznania orzeczenia sądu za niebyłe, ale wyłącznie w przypadku grupy około 30 sędziów Sądu Najwyższego, którzy zostali powołani na stanowiska sędziowskie w 2018 r., pomimo postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego wstrzymującego wykonanie uchwały KRS będące podstawą ich nominacji⁴⁹.

Nieprawdziwa jest też podana w uzasadnieniu projektu informacja, jakoby *TSUE stwierdził, że wobec państwa członkowskiego, takiego jak Polska, nie można stosować zasady wzajemnego zaufania w kontekście europejskiego nakazu aresztowania ze względu na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit drugi KPP, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej* (wyrok TSUE z dnia 25

⁴⁷ [1411th meeting \(September 2021\) \(DH\) - Action Plan \(07/07/2021\) - Communication from Iceland concerning the Guthmundur Andri Astrathsson v. Iceland \(Application No. 26374/18\)](#).

⁴⁸ Uzasadnienie projektu, s. 44.

⁴⁹ Wyrok TSUE z 4 września 2025 r. w sprawie C-225/22, pkt 49-57.

lipca 2018 r. w sprawie *Minister for Justice and Equality przeciwko LM*, C-216/18 PPU).⁵⁰ W przywołanym wyroku TSUE w sprawie C-216/18 nie pada teza, że do Polski nie można stosować zasady wzajemnego zaufania przy wykonywaniu Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA). Fakt pochodzenia większości członków KRS z wyboru parlamentu nie spowodował, że sądy państw członkowskich UE przestały wykonywać Europejskie Nakazy Aresztowania wystawiane przez sądy polskie. TSUE stwierdził jedynie, że *w wyjątkowych okolicznościach, gdy wspomniany organ [sądowy] stwierdzi, po konkretnej i dokładnej ocenie danego wypadku, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, będzie narażona po przekazaniu jej wydającemu nakaz organowi sądowemu na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a zatem istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego*⁵¹. Innymi słowy, systemowy problem, jakim jest niewłaściwy tryb wyboru KRS, nie stanowi samoistnej podstawy do odmowy wykonania ENA wystawionego przez sąd polski, nawet jeśli w jego składzie zasiada sędzia powołany na jej wniosek. Konieczne jest też zbadanie przez sąd, czy istnieją konkretne dowody świadczące o tym, że danemu podejrzanemu realnie grozi nierzetelny proces z uwagi na systemowe nieprawidłowości polskiego systemu powoływania sędziów.

Na koniec należy zauważyć, że w literaturze fachowej z obszaru prawa konstytucyjnego nie istnieją artykuły naukowe, w których – przy użyciu argumentacji prawniczej – dowiedziono by tezy, iż wadliwość wyboru części składu KRS skutkuje automatycznie nieważnością wszystkich powołań sędziowskich dokonanych z jej udziałem. Artykuły naukowe poświęcone tej tematyce i publikowane w recenzowanych czasopismach prawniczych dowodzą raczej tezy przeciwnej – że osoby powołane na urzędy sędziowskie w latach 2018-2025 są sędziami, choć ich powołania są obciążone wadą prawną, która wymaga naprawienia, ale nie poprzez zanegowanie ich statusu

⁵⁰ Uzasadnienie projektu, s. 44.

⁵¹ §73 wyroku w sprawie C-216/18.

sędziowskiego i usunięcie ich z urzędu w drodze ustawy⁵². W najnowszej literaturze pojawia się ponadto stanowisko stawiające pytanie, „czy nienaganne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości [przez sędziego powołanego z naruszeniem prawa – przyp. własny] nie tworzy – stopniowo – skutku konwalidującego nieprawidłowości procedur nominacyjnych. Co więcej, także instytucjonalna zasada niezawisłości sędziowskiej nakazuje nie tylko indywidualizowanie ocen, ale też zachowanie gwarancji proceduralnych i daleko idącej powściągliwości”⁵³. Ta teza jest w pełni zasadna, gdyż wskazuje na to, że **przywrócenie prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości powinno odbywać się w sposób wyważony, z poszanowaniem wymogów wynikających z zasady odrębności władzy sądowniczej od władzy politycznej.**

1.5. Degradacja sędziów z grupy „żółtej” do sądu niższej instancji przy jednoczesnym delegowaniu ich do sądu dotychczasowego (art. 3-4, art. 10, art. 13-14, art. 27, art. 29-32 projektu)

Projekt przewiduje, że około 1100 osób, które zostały sędziami przed 6 marca 2018 r., ale otrzymały awans do sądu wyższej instancji po 6 marca 2018 r., „powraca” z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy do pełnienia urzędu sędziego na wcześniej zajmowane stanowisko (art. 3 ust. 1 projektu). Zarazem jednak projekt przewiduje dalsze orzekanie przez tych sędziów w sądach wyższych instancji na podstawie dwuletniej, przymusowej delegacji (art. 4 ust. 1 projektu), z możliwością przedłużenia jej na czas nieokreślony przez prezesa sądu na wniosek sędziego (art. 4 ust. 6-7 projektu), a w przypadku sędziów wojskowych – przez Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej (art. 4 ust. 8 projektu). Sędzia będzie mógł ustąpić z dwuletniej delegacji za

⁵² M. Wiącek, *Kryzys sądownictwa...*; M. Szwed, *Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, nr 15; J. Roszkiewicz, *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2022, Nr 11-12.

⁵³ L. Garlicki, *Konstytucjonalizm abuzywny – istota ogólna i specyfika polska*, „Państwo i Prawo” 2025, Nr 9, s. 28.

6-miesięcznym uprzedzeniem (art. 4 ust. 4 projektu). Sędzia będzie mógł zostać wcześniej odwołany z delegacji przez KRS (art. 27 ust. 1 projektu). Zwieńczeniem procedury będzie obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości w Monitorze Polskim wykazu sędziów, którzy mają powrócić na wcześniej zajmowane stanowiska (art. 14 projektu). Zwolnione tym sposobem stanowiska sędziowskie mają zostać obsadzone w drodze nowych konkursów rozpisanych przez Ministra Sprawiedliwości (art. 29-32 projektu).

Przewidziana w art. 3 ust. 1 projektu konstrukcja prawna „powrotu” na niższe stanowisko sędziowskie stanowi w istocie przeniesienie sędziego na inne stanowisko wbrew jego woli i jako taka jest niezgodna z art. 180 Konstytucji. Zgodnie z art. 180 ust. 1 Konstytucji *sędziowie są nieusuwalni*, a jedyny wyjątek od tej reguły określa art. 180 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że *przeniesienie [sędziego] do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie*. Jak już wspomniano powyżej, z art. 180 ust. 2 Konstytucji wynika zasada indywidualizacji decyzji w tego typu sprawach, wyłączność sądów do orzekania przeniesieniu sędziego wbrew jego woli na inne stanowisko, wymóg zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych (w tym prawa do obrony), a także wymóg uregulowania w ustawie przesłanek przeniesienia sędziego w sposób zgodny z zasadą podziału władzy i zasadą niezawisłości (zob. szerzej na temat konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego – pkt 1.4).

Proponowane rozwiązanie nie spełnia żadnego z wymagań wynikających z art. 180 ust. 2 Konstytucji. O przeniesieniu sędziów z grupy „żółtej” na niższe stanowiska wbrew ich woli decyduje bowiem parlament w drodze ustawy (a nie sąd w drodze orzeczenia), w sposób automatyczny, na podstawie z góry określonych kryteriów (a nie po przeprowadzeniu procesu sądowego i dokonaniu indywidualnej oceny każdego przypadku). Sędziowie nie mają też zapewnionego prawa do obrony umożliwiającego wyjaśnienie powodów przystąpienia do konkursu przed nieprawidłowo ukształtowaną KRS oraz wykazanie, że mieli odpowiednie kwalifikacje do objęcia urzędu.

1.6. Pozorna procedura odwoławcza dla sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej” (art. 15-16 projektu)

Projekt nie przewiduje możliwości odwołania do sądu dla sędziów, którzy z mocy ustawy zostaną złożeni z urzędu lub przeniesieni na niższe stanowiska. Stoi to w sprzeczności z prawem dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC), prawem do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE) oraz wymogiem należytego ukształtowania procedury sądowej w przedmiocie usunięcia sędziego z urzędu lub stanowiska (art. 180 ust. 2 Konstytucji – zob. szerzej pkt 1.4). Niezapewnienie ścieżki odwoławczej jest niezgodne z rekomendacjami Komisji Weneckiej, która stwierdziła, że *osobom powołanym powinno być zapewnione prawo do kontroli sądowej unieważnienia ich nominacji lub awansu, jeśli akt unieważnienia nie został dokonany przez organ sądowy. Potrzeba szybkiej (od)budowy w pełni działającego sądownictwa może usprawiedliwić pewne modyfikacji w stosowaniu standardów proceduralnych, ale nie może usprawiedliwić np. całkowitego braku jakiegokolwiek formy kontroli sądowej, która zapewne naruszałaby art. 6 EKPC*⁵⁴.

Projekt przewiduje jedynie możliwość odwołania do Sądu Najwyższego od wpisu sędziego do wykazu Ministra Sprawiedliwości z listą osób złożonych z urzędu lub przeniesionych na niższe stanowisko (art. 15-16 projektu). Sam jednak projektodawca wprost przyznaje w uzasadnieniu, że „czynność Ministra Sprawiedliwości ma wyłącznie charakter informacyjny”⁵⁵. Złożenie z urzędu lub przeniesienie na niższe stanowisko będzie wynikać z mocy ustawy, a nie z decyzji Ministra Sprawiedliwości. Tymczasem sędziowie z grupy „czerwonej” i „żółtej” nie będą mogli odwołać się od skutków ustawy, a jedynie od decyzji Ministra Sprawiedliwości o wpisie do wykazu. Co więcej, odwołanie do SN nie będzie wstrzymywać skutków ustawy (art. 15 ust. 4 projektu), a więc złożenia z urzędu, degradacji, ani nawet podania imienia i nazwiska takiego sędziego do publicznej wiadomości. Kontrola Sądu Najwyższego nad wpisem danej osoby do

⁵⁴ Opinia Komisji Weneckiej, §36.

⁵⁵ Uzasadnienie projektu, s. 69.

wykazu będzie ograniczona do oceny „prawidłowości określenia w stosunku do niej skutków wynikających z niniejszej ustawy” (art. 15 ust. 1 projektu). SN będzie mógł uchylić wpis do wykazu jedynie wtedy, gdy Minister Sprawiedliwości popełni formalny błąd w zakwalifikowaniu sędziego do grupy „żółtej” lub „czerwonej”. SN nie będzie mógł natomiast ocenić, czy złożenie z urzędu danego sędziego było merytorycznie uzasadnione. Wbrew deklaracjom projektodawcy⁵⁶, projekt nie realizuje więc rekomendacji Komisji Weneckiej, która wyraźnie mówi o zapewnieniu *prawa do kontroli sądowej unieważnienia ich nominacji lub awansu*. To nie Minister Sprawiedliwości będzie dokonywał unieważnienia nominacji lub awansu, lecz parlament w drodze ustawy – a to rozstrzygnięcie nie będzie podlegało żadnej kontroli sądowej.

1.7. Zgodność środków stosowanych wobec sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej” z art. 8 EKPC

Automatyczne usunięcie ze stanowiska sędziowskiego z uwagi na powołanie po 6 marca 2018 r. w powiązaniu z podaniem do publicznej wiadomości imion i nazwisk sędziów objętych skutkami projektu ustawy może stanowić nieproporcjonalne ograniczenie prawa do poszanowania reputacji, wynikającego z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Taki wniosek wynika z dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W 2019 r. Trybunał, orzekając w sprawie *Polyakh i inni v. Ukraina*, uznał przyjęte w ustawie z 2014 r. o tzw. oczyszczeniu władzy⁵⁷ rozwiązania za niezgodne z art. 8 EKPC, zarzucając im zbyt restrykcyjny charakter, w tym brak „odpowiedniej indywidualizacji”⁵⁸. Przepisy te przewidywały automatyczne usuwanie z urzędu prokuratorów i urzędników cywilnych pełniących określone stanowiska przed 2014 r. oraz natychmiastowe ogłoszenie ich imion i nazwisk w publicznie dostępnym rejestrze

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ukr. Закон України «Про очищення влади». Ustawa została przyjęta przez demokratyczne władze Ukrainy po obaleniu reżimu prezydenta Wiktora Janukowycza (2010-2014).

⁵⁸ Wyrok ETPC z 17 października 2019 r., *Polyakh i inni v. Ukraina*, §291-308.

prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości. Trybunał nie uznał za wystarczające argumentów rządu ukraińskiego wskazujących na antydemokratyczny charakter reżimu Janukowycza oraz na szczególną sytuację państwa wynikającą z wojny z Rosją⁵⁹.

Analogicznie w odniesieniu do proponowanego projektu można podnieść zarzut braku odpowiedniej indywidualizacji, zwłaszcza w odniesieniu do sędziów z grupy „czerwonej”, którzy wykonywali wcześniej wolne zawody prawnicze. Osoby te nie tylko mają być usunięte z urzędu sędziowskiego, ale mogą też być pozbawione możliwości powrotu do poprzedniego zawodu, bo będzie on uzależniony od uznaniowej decyzji samorządu zawodowego, który może uznać – podobnie jak sam ustawodawca – że sam fakt powołania ich na wniosek obecnej KRS ma charakter dyskredytujący. Rozumiejąc wzgląd na autonomię samorządów zawodowych (art. 17 Konstytucji), należy ją wyważyć z prawem do ochrony reputacji (art. 8 EKPC i art. 47 Konstytucji). W postępowaniu o przyjęcie do samorządu zawodowego nie obowiązuje domniemanie niewinności, a więc to nie samorząd musiałby udowodnić usuniętemu sędziemu brak rękojmi należytego wykonywania zawodu, lecz on musiałby wykazać, że ją daje.

W świetle wyroku ETPC w sprawie *Polyakh* problematyczne jest również podanie do publicznej wiadomości imion i nazwisk sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej”, i to ze skutkiem natychmiastowym, którego nie wstrzyma odwołanie do SN. Publikacja tych danych nie jest konieczna dla osiągnięcia celu zamierzonego przez projektodawcę.

1.8. Uregulowanie skutków prawnych innych uchwał KRS (art. 28 projektu)

Projekt co do zasady uznaje wszystkie uchwały KRS podjęte po 6 marca 2018 r. za nieważne. Wyjątkiem od tej zasady jest utrzymanie w mocy rozstrzygnięć niezwiązanych z powołaniami sędziowskimi, w kwestiach takich jak odwołania od podziałów czynności, zgoda na pełnienie urzędu sędziowskiego przez osoby

⁵⁹ Ibidem, §300-306.

posiadające podwójne obywatelstwo czy zgoda na przedłużenie orzekania po osiągnięciu wieku spoczynkowego. Takie uchwały KRS będą mogły być wzruszone wyłącznie na wniosek uczestnika postępowania zgłoszony w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 28 ust. 1 projektu).

Proponowane rozwiązanie jest niespójne z wyjściowym założeniem projektu, wedle którego KRS *nie jest organem tożsamym z Krajową Radą Sądownictwa jako organem konstytucyjnym*, czyli nie istnieje ona jako organ państwa. Tymczasem proponowane rozwiązania zakładają, że Krajowa Rada Sądownictwa w przypadku współdecydowania o powołaniach sędziowskich nie istniała jako organ państwa (czego konsekwencją ma być nieważność jej uchwał w tym zakresie), a w innych przypadkach istniała jako organ państwa (czego konsekwencją jest utrzymanie w mocy jej uchwał w tym zakresie).

Art. 28 ust. 1 w zestawieniu z omówionym wyżej art. 2 (pkt 1.1) pokazują, że projekt opiera się na niespójnych założeniach – czasami uznaje KRS za organ „nieistniejący”, a jej uchwały za niebyłe, a w innym przypadku uznaje KRS za organ „istniejący”, który jednak był zdolny podjąć skuteczne prawnie uchwały.

2. Ustanowienie szczególnej procedury wzruszania orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych na wniosek KRS w latach 2018-2025 (rozdział 4)

Projekt ustanawia szczególną przejściową procedurę umożliwiającą stronie bądź uczestnikowi postępowania wzruszenie orzeczenia wydanego z udziałem sędziego powołanego na podstawie uchwały KRS podjętej po 6 marca 2018 r. (rozdział 4 projektu). Projekt obejmuje możliwość złożenia wniosku o uchylenie takiego orzeczenia w sprawie cywilnej (art. 33), karnej (art. 34) i sądowo-administracyjnej (art. 35). Wniosek będzie można złożyć w terminie miesiąca od ogłoszenia w Monitorze Polskim wykazu Ministra Sprawiedliwości z listą sędziów złożonych z urzędu lub przeniesionych na niższe stanowiska (art. 33 ust. 4, art. 34 ust. 3, art. 35 ust. 3 projektu). Samo złożenie

wniosku przez stronę (uczestnika) będzie automatycznie skutkować uchyleniem orzeczenia.

Możliwość złożenia wniosku będzie:

i) dotyczyć orzeczeń wydanych przed wejściem w życie ustawy;

ii) dotyczyć orzeczeń wydanych w sprawach zakończonych i będących w toku; przy czym projekt rozróżnia sposób postępowania w odniesieniu do obu kategorii orzeczeń;

ii) ograniczona do inicjatywy strony lub innego uczestnika postępowania;

iv) uzależniona od spełnienia warunku, że strona (uczestnik) w czasie właściwym dla danego postępowania podnosił(a) zarzuty co do prawidłowości obsady sądu.

Ostatni wymóg będzie wyłączony w przypadku orzeczeń Sądu Najwyższego oraz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozstrzygających sprawę co do istoty i prawomocnie kończących postępowanie, jak również w przypadku orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących sędziów sądów administracyjnych.

Przed przejściem do szczegółowej oceny proponowanych rozwiązań, konieczne jest poczynienie uwagi natury ogólnej.

Samo przyznanie stronie (uczestnikowi) postępowania prawa do wnioskowania o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej z udziałem wadliwie powołanego sędziego jest rozwiązaniem konstytucyjnie dopuszczalnym. Natomiast poważne wątpliwości budzi automatyzm uchylenia orzeczenia, nawet jeśli jest ono merytorycznie prawidłowe. Z art. 2 Konstytucji RP jest bowiem wywodzona zasada stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2

Konstytucji)⁶⁰. Od 2018 r. zapadły setki tysięcy orzeczeń z udziałem sędziów powołanych na wniosek obecnej KRS, które będą mogły zostać podważone z wykorzystaniem proponowanego mechanizmu niezależnie od tego, czy w postępowaniu miały miejsce jakiegolwiek nieprawidłowości w sposobie rozpoznania sprawy.

W ocenach skutków regulacji (OSR) nie przedstawiono kompletnych szacunków, ile orzeczeń może zostać wzruszonych w tej procedurze i jak to wpłynie na ogólne tempo postępowania sądowego w Polsce. W OSR podana jest tylko liczba wniosków o wyłączenie sędziego sądu powszechnego w sprawach cywilnych i karnych od 2022 r. do I połowy 2025 r. – łącznie 71 849 wniosków, przy czym trudno powiedzieć, w ilu dokładnie podniesiono zarzuty co do sposobu powołania sędziego, co ma być warunkiem możliwości skorzystania przez stronę ze szczególnej procedury oferowanej przez projekt. Tylko na tej podstawie można przewidywać, że **wzruszeniu może podlegać kilkadziesiąt tysięcy orzeczeń sądów powszechnych**. Ta liczba nie uwzględnia orzeczeń SN i NSA – w OSR nie przedstawiano bowiem w ogóle żadnych szacunków co do liczby orzeczeń SN i NSA, które będą mogły zostać wzruszone – a trzeba pamiętać, że w ich przypadku projekt dopuszcza w istocie uchylenie każdego rozstrzygnięcia wydanego z udziałem sędziego powołanego po 6 marca 2018 r., niezależnie od tego, czy strona wcześniej podnosiła zarzuty co do jego statusu. Brak również szacunków dla wojewódzkich sądów administracyjnych (jakichkolwiek), a także dla sądów powszechnych w latach 2018-2021. Trzeba też mieć na uwadze, że wiele stron i uczestników może żądać uchylenia orzeczenia pomimo niespełnienia warunków formalnych – choć takie żądania nie będą skutkować wzruszeniem orzeczenia, to będą musiały być rozpatrzone przez sądy, co dodatkowo będzie absorbować ich czas. Brak kompletnych szacunków na temat liczby orzeczeń mogących podlegać wzruszeniu należy ocenić krytycznie – bez tego trudno przewidzieć, jak proponowane rozwiązanie wpłynie na generalną sprawność postępowania sądowego w Polsce.

⁶⁰ Por. szerzej na temat sensu tej zasady – P. Grzegorzczak, *Stabilność orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 108 i n.

W świetle omówionego wyżej orzecznictwa SN, NSA, TSUE i ETPC (zob. pkt 1.1) brak jest podstaw do przyjęcia domniemania, że sam fakt powołania na stanowisko sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa po 6 marca 2018 r. jest wystarczający do stwierdzenia, że postępowanie sądowe było nierzetelne z uwagi na udział sędziego niespełniającego standardu sądu niezależnego i bezstronnego. W opinii Komisji Weneckiej zalecano, aby strona mogła żądać wzruszenia orzeczenia w oparciu o zarzut udziału w jego wydaniu sędziego powołanego na wniosek obecnej KRS *tylko wtedy, gdy towarzyszy mu twierdzenie o wpływie [tego udziału] na konkretne postępowanie*⁶¹.

Bliższe standardowi konstytucyjnemu oraz rekomendacjom Komisji Weneckiej byłoby ukształtowanie tej szczególnej procedury w sposób przypominający procedurę wznowieniową, w ramach której sąd – przed uchyleniem orzeczenia i wznowieniem postępowania – oceniałby, czy istnieją ku temu merytoryczne podstawy. Pozwoliłoby to lepiej zabezpieczyć prawa obywateli układających swoje sprawy w zaufaniu do stabilności prawomocnego wyroku sądu, jak i zminimalizować ingerencję w sprawy zakończone, ograniczając ją do wypadków, gdy jest to absolutnie konieczne.

2.1. Sprawy cywilne (art. 33 projektu)

Proponowana regulacja wzruszania orzeczeń w sprawach cywilnych budzi następujące zastrzeżenia:

Po pierwsze, nieprecyzyjny jest sposób sformułowania warunku dopuszczalności wniosku o uchylenie, jakim jest podnoszenie przez stronę (uczestnika) zarzutów wadliwości powołania sędziego „w czasie właściwym”. Trudno powiedzieć, jak w takim razie ocenić sytuacje, w których strona nie miała możliwości podniesienia zarzutu w toku sprawy, z zasady przed przystąpieniem do rozprawy. W szczególności dotyczy to postępowania przed sądem II instancji, gdzie często sprawa jest rozpoznawana na jednym terminie, po którym od razu zapada orzeczenie. Przepisy umożliwiają ponadto

⁶¹ Pkt 44-45 opinii Komisji Weneckiej.

wyrokovanie na posiedzeniach niejawnych (zwłaszcza w tzw. trybach covidowych), nie zawsze (było) wiadomo zaś, jakie osoby będą w składzie orzekającym. Do tego w postępowaniu cywilnym skład sędziowski rozpoznający sprawę może ulegać zmianie (i często tak się dzieje).

Po drugie, projekt umożliwia wyłącznie uchylenie wyroku bądź postanowienia „co do istoty sprawy” (w postępowaniu nieprocesowym orzeczenia co do meritum przyjmują właśnie postać postanowień). Nie jest jasne, z jakich powodów wyłączono np. postanowienie o umorzeniu postępowania bądź odrzuceniu pozwu (wniosku). Są to orzeczenia trwale zamykające drogę do uzyskania wyroku sądu, więc ich ranga z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu jest wysoka. Są to ponadto jedyne dwie kategorie orzeczeń formalnych, od których – z tego właśnie powodu – przysługuje skarga kasacyjna. Warto też zwrócić uwagę, że projekt z założenia wyłącza więc postanowienia kończące postępowanie (zatem trwale zamykające drogę do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia), ale nie rozstrzygające „sprawy” – jak np. odrzucenie apelacji.

Po trzecie, przyjęcie udziału sędziego z grupy „czerwonej” lub „żółtej” jako kryterium uchylenia orzeczenia będzie rodziło poważne wątpliwości interpretacyjne w postępowaniu cywilnym, w którym nie obowiązuje zasada niezmienności składu⁶². Oznacza to, że w toku postępowania (w rozpoznawaniu sprawy) mogą brać udział różni sędziowie, zarówno w zakresie głównego toku postępowania, jak i w kwestiach wpaddingowych. Obecna redakcja projektu pozwala przyjąć, że wniosek o uchylenie orzeczenia w trybie art. 33 projektu jest możliwy wyłącznie w sytuacji, gdy (najpóźniej) w rozprawie bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia i w samym wydawaniu wyroku brała udział osoba wadliwie powołana. Nie jest więc jasne, czy jeżeli postępowanie prowadził sędzia powołany po 6 marca 2018 r., zaś dopiero na ostatnim

⁶² Zasada bezpośredniości dotyczy tylko wyrokowania: orzeczenie mogą wydać wyłącznie sędziowie, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku – art. 323 k.p.c.

etapie sprawę do rozpoznania przejął inny sędzia, to postępowanie ulegnie swoistej konwalidacji, a złożenie wniosku o uchylenie będzie wyłączone.

Po czwarte, regulacja poszczególnych sytuacji procesowych nie wydaje się pełna i spójna, mimo że starano się ująć wiele wariantów, w których przypadek wadliwego powołania się pojawia. Przykładowo nie jest jasne, czy można złożyć wniosek o uchylenie orzeczenia w sytuacji, gdy w składzie sądu drugiej instancji brał udział sędzia powołany po 6 marca 2018 r., natomiast w sprawie wniesiono skargę kasacyjną i postępowanie w przedmiocie skargi kasacyjnej zostało już zakończone (jej odrzuceniem, odmową przyjęcia do rozpoznania, umorzeniem postępowania kasacyjnego, oddaleniem skargi, jej uwzględnieniem i zmianą orzeczenia bądź uwzględnieniem i odrzuceniem pozwu względnie umorzeniem postępowania). Projekt takiej sytuacji procesowej nie reguluje – w ust. 8 unormowana jest jedynie sytuacja podobna, ale gdy zarzut wadliwego powołania dotyczy sędziego Sądu Najwyższego, a nie odwoławczego.

Po czwarte, projekt nie rozstrzyga kwestii ewentualnej zaskarżalności rozstrzygnięcia uznającego wniosek o uchylenie orzeczenia za niedopuszczalny bądź nieuzasadniony.

Po piąte, art. 33 ust. 9 projektu wyłącza możliwość złożenia wniosku o uchylenie orzeczenia kasatoryjnego SN przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania na skutek skargi kasacyjnej, natomiast art. 39 projektu nie zawiera takiego wyłączenia w przypadku analogicznego orzeczenia SN wydanego na skutek skargi nadzwyczajnej. Brak takiego wyłączenia byłby szczególnie problematyczny w sytuacji, w której sąd niższej instancji już by zakończył postępowanie przekazane mu po uwzględnieniu skargi nadzwyczajnej, a po wejściu w życie ustawy postępowanie przed Sądem Najwyższym ze skargi nadzwyczajnej otwierałoby się na nowo, na skutek wniosku o uchylenie orzeczenia złożonego w trybie art. 39 projektu.

2.2. Sprawy karne (art. 34 projektu)

Proponowana regulacja wzruszania orzeczeń w sprawach karnych budzi niżej wskazane zastrzeżenia.

Po pierwsze, wątpliwości budzi wyłączenie zastosowania art. 435 k.p.k., którego istotą jest tzw. dobrodziejstwo cudzego środka odwoławczego, czyli przełamanie prawomocności orzeczenia w odniesieniu do innej osoby niż ta, która składała środek zaskarżenia. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wyjaśniono, dlaczego wyłączone zostało zastosowanie tego przepisu. Wprowadza on ważną gwarancję z perspektywy wymiaru sprawiedliwości, eliminując możliwość występowania w obrocie prawnym dwóch sprzecznych orzeczeń. Jeśli bowiem nie byłoby art. 435 k.p.k., to oskarżony, który wniósł apelację, na skutek której np. postępowanie karne zostało umorzone z powodu niepodlegania karze, a drugi z oskarżonych nie zaskarżył wyroku skazującego, a te same okoliczności przemawiałyby za zastosowaniem wobec niego art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k., w obrocie prawnym występowałyby dwa rozbieżne orzeczenia – te same okoliczności faktyczne, w sprawie z tzw. łączności przedmiotowej (art. 34 k.p.k.) raz doprowadziły do umorzenia postępowania, a raz do skazania. Projektowane przepisy z powodów, jakie nie zostały wskazane w uzasadnieniu, dopuszczają taką możliwość akceptując niejako sytuację, w której sąd niebędący sądem ustanowionym ustawą wydał – jak się okazało na skutek ponownego postępowania – niesłuszne orzeczenie, które nie może zostać w żaden sposób wzruszone. Jak to bowiem zostało wskazane, projektowane przepisy – art. 34 ust. 11 – wyłączają możliwość wznowienia postępowania.

Po drugie, automatyzm procedury uchylecia orzeczenia na wniosek strony – o którym była już mowa powyżej – jest szczególnie wątpliwy w sprawach karnych. Wprowadzony automatyzm prowadził będzie do:

- i) niepewności prawnej w związku z możliwością wzruszenia orzeczeń uniewinniających, umarzających postępowanie i innych korzystnych dla

oskarżonego wyłącznie na tej podstawie, że w składzie zasiadał sędzia z grupy „żółtej” lub grupy „czerwonej”;

ii) możliwości istnienia w systemie prawnym dwóch sprzecznych rozstrzygnięć w sprawie tożsamej przedmiotowo, z powodu wyłączenia art. 435 k.p.k.;

iii) wyłączenia indywidualnej i konkretnej oceny bezstronności i niezależności sędziego sądu powszechnego w konkretnej sprawie, a zatem wyłączenia stosowania uchwały trzech izb SN.

Po trzecie, projektodawca zakłada wyłączenie stosowania art. 542 § 3 k.p.k., czyli procedury, która obecnie służy do oceny, czy wadliwość powołania sędziego miała na tyle istotny charakter, że stwarza obiektywnie i realnie istniejące zagrożenie dla jego niezależności i bezstronności. Obecnie wykorzystywany mechanizm jest wdrożeniem uchwały trzech izb SN. Sąd Najwyższy i sądy apelacyjne wypracowały przesłanki⁶³, jakie należy wziąć pod uwagę oceniając zasadność wniosku o wznowienie postępowania. Co więcej, ten mechanizm zapewnia odpowiednią ochronę wyroków korzystnych dla oskarżonego (art. 542 § 5 k.p.k.), a także – nie jest ograniczony czasowo, jeśli chodzi o wznowianie orzeczeń niekorzystnych dla oskarżonego. Projektodawca traktuje zarzut nieprawidłowej obsady sądu jako wadę epizodyczną, tj. mogącą się zaktualizować jedynie w ciągu miesiąca od wejścia w życie projektowanych przepisów. Rozwiązanie przewidziane w projekcie daje jednostkom jedynie pozorną ochronę, ponieważ ma ona węższy zakres, jest ograniczona czasowo i uzależniona od spełnienia przesłanek formalnych. Trudno też przewidzieć, czy po wejściu w życie przepisów sądy nie będą starały się wypracować przesłanek wzruszenia orzeczenia na wniosek strony, by nie prowadzić ponownie postępowań, w których nie może zapaść inne orzeczenie niż takiej samej treści, jak orzeczenie wydane przez sędzię z grupy „żółtej”, a jednocześnie okoliczności towarzyszące powołaniu tej konkretnej osoby na stanowisko sędziowskie – poza nominacją przez obecną KRS – nie budzą wątpliwości.

⁶³ Zob. np. wyrok SN z 14 maja 2024 r., II KK 589/22.

2.3. Sprawy sądowo-administracyjne (art. 35 projektu)

Proponowana regulacja wzruszania orzeczeń w sprawach sądowo-administracyjnych budzi niżej wskazane zastrzeżenia.

Po pierwsze, art. 35 ust. 6 projektu wyłącza możliwość wzruszania „prawomocnych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniających skargę w całości”. *A contrario* możliwe będzie wzruszanie orzeczeń WSA uwzględniających skargi w części, a także orzeczeń uwzględniających w całości sprzeczny od decyzji administracyjnych, co może powodować poważne zawirowania prawne o skali trudnej do przewidzenia⁶⁴, skutkujące koniecznością wznawiania znacznej liczby postępowań przed organami administracji publicznej bądź trudnościami związanymi z ponownym rozpatrzeniem przez sąd skargi także w uwzględnionej uprzednio części przy zmienionych okolicznościach faktycznych (np. upływ terminu na stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego – por. m.in. art. 94 u.s.g.⁶⁵ w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a.⁶⁶) i prawnych (np. podjęcie przez NSA uchwały abstrakcyjnej po wydaniu pierwotnego orzeczenia).

Po drugie, projekt nie zawiera przepisu, który umożliwiałby NSA „wyprostowanie” całości sprawy w przypadku, w którym po wydaniu wzruszanego wyroku toczyło się dalej postępowanie administracyjne – poprzez chociażby uchylenie wydanych w tym postępowaniu aktów administracyjnych.

Po trzecie, projekt przyznaje możliwość wzruszenia orzeczenia sądu administracyjnego stronom postępowania na takich samych zasadach dla obywateli i organów administracji publicznej. W konsekwencji organy władzy publicznej będą mogły wzruszać korzystne dla obywateli orzeczenia sądów administracyjnych, co budzi

⁶⁴ Nie zabezpiecza przed nimi w należyтым stopniu projektowany art. 35 ust. 5, przewidujący odstąpienie od uchylenia orzeczenia, które wywołało nieodwracalne skutki prawne.

⁶⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

⁶⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji). Należy dodać, że organy władzy publicznej nie są adresatami wolności i praw człowieka, a więc również prawa do niezależnego sądu ustanowionego ustawą (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC).

Po czwarte, wydaje się, że z uwagi na wpływ wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych na potencjalnie nieograniczony krąg podmiotów, należałoby przynajmniej rozważyć ograniczenie możliwości wzruszania orzeczeń zapadłych w sprawach ze skarg na akty prawa miejscowego na rzecz stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa.

Po piąte, niespójne z założeniami projektu jest ograniczenie w art. 35 ust. 1 projektu możliwości wzruszenia orzeczenia WSA do sytuacji, w której strona podniosła zarzuty wadliwości składu w skardze kasacyjnej. Takie sformułowanie wykluczy wzruszanie kończących postępowanie orzeczeń WSA, w postępowaniach, które zakończyły się przed NSA na skutek rozpoznania zażalenia.

3. Nowelizacja przepisów odrębnych dotyczących zagadnień dodatkowych: (rozdział 5).

3.1. Zmiany w strukturze organizacyjnej Sądu Najwyższego (art. 45 pkt 2-8 projektu)

Projekt przewiduje zmiany w strukturze organizacyjnej Sądu Najwyższego obejmujące likwidację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, przeniesienie spraw z zakresu prawa publicznego z powrotem do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz zmianę sposobu powoływania Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Zmiany te mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego.

3.2. Likwidacja skargi nadzwyczajnej i poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi kasacyjnej (art. 45 pkt 11 projektu)

Projekt przewiduje likwidację skargi nadzwyczajnej oraz poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej o Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznika Praw Pacjenta.

Proponowane rozwiązanie mieści się z sferze swobody politycznej ustawodawcy, niemniej jednak spowoduje ono powstanie istotnej luki w systemie środków zaskarżenia. W praktyce RPO skarga nadzwyczajna okazała się – mimo pewnych wad konstrukcyjnych – pożytecznym instrumentem udzielania pomocy obywatelom w ochronie ich konstytucyjnych praw i wolności. RPO korzystał z tego instrumentu powściągliwie, zaskarżając wyłącznie orzeczenia obarczone kwalifikowanymi wadami prawnymi, których nie dało się wyeliminować w żaden inny sposób. W latach 2018-2024 RPO wniósł około 200 skarg nadzwyczajnych, w tym na:

- orzeczenia w sprawach tzw. eksmisji na bruk (tj. bez prawa do lokalu socjalnego) osób starszych, schorowanych, niepełnosprawnych;
- tzw. podwójne postanowienia spadkowe, czyli dwa wzajemnie wykluczające się orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku, w których jeden sąd nie był świadomy wydania orzeczenia w tym samym przedmiocie przez drugi sąd;
- orzeczenia nakazujące spłatę pożyczek lichwiarskich zaciąganych przez konsumentów w tzw. parabankach;
- orzeczenia w sprawach dzieci zobowiązanych nakazem zapłaty do spłaty tzw. długów mieszkaniowych swoich rodziców na zasadzie solidarnej odpowiedzialności;
- orzeczenia w sprawach w tzw. sprawach frankowych, w których doszło do naruszenia praw konsumenta przez np. wydanie nakazu zapłaty bez przeprowadzenia z urzędu kontroli wzorców umowy.

Zaskarżenie orzeczeń w tych sprawach nie byłoby możliwe w drodze skargi kasacyjnej w obecnym kształcie. Do RPO nadal wpływają wnioski o skargi nadzwyczajne w sprawach tego rodzaju i jeśli zostanie on pozbawiony tego narzędzia, może nie być w stanie udzielić pomocy wszystkim obywatelom, których prawa i wolności zostały naruszone przez prawomocne orzeczenie sądowe.

Istota problemu – wbrew założeniu projektodawcy – nie leży w katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej, lecz w jej konstrukcji: podstawach, terminie zaskarżenia, minimalnej wartości przedmiotu sporu. Skargę nadzwyczajną można wnieść w oparciu o sam zarzut naruszenia konstytucyjnych praw i wolności – a skargi kasacyjnej nie. Skargę nadzwyczajną można wnieść w terminie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia – a skargę kasacyjną w terminie 2 miesięcy dla strony, a 6 miesięcy dla RPO. Skargę nadzwyczajną można wnieść w sprawie o dowolnej wartości przedmiotu sporu – skarga kasacyjna jest dopuszczalna w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu wynosi co najmniej 50 000 zł, a w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – 10 000 zł. Z doświadczeń Rzecznika wynika, że wiele wpływających do niego wniosków obywateli o zaskarżenie orzeczenia dotyczy spraw o wartości poniżej 50 000 zł lub 10 000 zł, które niemniej dla samych zainteresowanych są znaczne. Co więcej, nierzadko się zdarza, że do Rzecznika zwracają się obywatele z wielomiesięcznym opóźnieniem (np. po rozpoczęciu egzekucji komorniczej), w sytuacji, w których podważenie orzeczenia w 6-miesięcznym terminie dla skargi kasacyjnej nie jest już możliwe. Krótko mówiąc, poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi kasacyjnej nie wypełni luki po skardze nadzwyczajnej. Projektodawca ustanawia co prawda nowy tryb wzruszania tzw. podwójnych postanowień spadkowych (zob. pkt 3.3), ale rozwiązuje on tylko jeden z wielu problemów, na które odpowiadała dotychczas skarga nadzwyczajna.

W związku z powyższym RPO wyraża wątpliwość, co do zasadności likwidacji instytucji skargi nadzwyczajnej w całości. Warto podkreślić, że – wbrew sugestiom

projektodawcy – w cytowanym wyżej wyroku w sprawie *Wałęsa v. Polska* ETPC nie podważył skargi nadzwyczajnej w całości, a jedynie cztery jej elementy:

- 1) nadużywanie skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego;
- 2) ryzyko nadużywania skargi nadzwyczajnej w charakterze zwykłej apelacji, w tym zwłaszcza w zakresie weryfikacji ustaleń faktycznych (przesłanka z art. 89 § 1 pkt 3 ustawy o SN⁶⁷);
- 3) przepis przejściowy umożliwiający zaskarżanie wszystkich orzeczeń od 1997 roku (art. 115 ustawy o SN);
- 4) brak gwarancji proceduralnych przed nadużywaniem skargi do celów politycznych⁶⁸.

ETPC nie zgłosił natomiast żadnych zastrzeżeń co do praktyki RPO w korzystaniu ze skargi nadzwyczajnej, nie podważył 5-letniego terminu, ani nie zakwestionował przesłanek rażącego naruszenia prawa oraz naruszenia konstytucyjnych zasad, praw lub wolności (art. 89 § 1 pkt 1-2 ustawy o SN).

Skarga nadzwyczajna wymaga reformy, ale nie całkowitej likwidacji. Ewentualnie należałoby stworzyć nowy środek zaskarżenia, przysługujący RPO, umożliwiający mu zaskarżanie orzeczeń naruszających konstytucyjne prawa lub wolności w wydłużonym terminie. Należy ponadto ograniczyć, o ile nie całkowicie wyeliminować, możliwość zaskarżania prawomocnych orzeczeń sądowych przez Prokuratora Generalnego – przynajmniej do czasu, gdy zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem jest to organ piastowany przez osobę będącą czynnym politykiem, tj. Ministrem Sprawiedliwości.

3.3. Rozwiązanie problemu tzw. podwójnych postanowień spadkowych (art. 40 pkt 5 projektu, wprowadzający nowy art. 678¹ k.p.c.)

Projekt wprowadza wreszcie postulowane od lat przez RPO rozwiązanie umożliwiające uchylanie drugiego (i ew. kolejnego) postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie, przy czym sąd może to również uczynić z urzędu

⁶⁷ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r. poz. 622).

⁶⁸ *Wałęsa v. Polska*, §324(c). Zob. też § 235.

Zmiana ta zasługuje na pozytywną ocenę: rozwiązuje poważny problem systemowy, którego przejawy RPO korygował wnosząc w indywidualnych sprawach bądź skargi o wznowienie postępowania, bądź skargi nadzwyczajne; w niektórych przypadkach było to jednak niemożliwe, z uwagi na upływ terminów do wniesienia obu środków. Nową procedurę sąd będzie mógł natomiast zastosować w każdym przypadku (jest to obiektywnie rażąco wadliwa sytuacja prawna), bez żadnych ograniczeń czasowych. Należy jednak podkreślić, że wprowadzany środek nie będzie w stanie zastąpić całkowicie skargi nadzwyczajnej jako środka ochrony praw i wolności jednostki.

3.4. Wprowadzenie terminu na rozpatrzenie wniosku KRS przez Prezydenta RP (art. 41-43, art. 45 pkt 9 projektu)

Projekt przewiduje wprowadzenie 3-miesięcznego terminu na powołanie sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Proponowane rozwiązanie budzi wątpliwości co do zgodności z art. 179 Konstytucji. Podobne rozwiązanie – wprowadzające miesięczny termin na rozpatrzenie wniosku KRS – zostało w 2012 r. uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 179 Konstytucji⁶⁹. W wyroku tym TK wykluczył możliwość związania Prezydenta RP terminem na rozpatrzenie wniosku KRS: *termin wykonania określonej kompetencji, w tym wypadku kompetencji w zakresie powoływania sędziów, jest jej istotnym elementem. Jego ustanowienie w przepisach rangi ustawowej nie jest tylko i wyłącznie dopuszczalnym doprecyzowaniem normy konstytucyjnej, lecz jej modyfikacją, wkraczającą w istotę prezydenckiej prerogatywy*. Nie oznacza to, że Prezydent RP może zwlekać z rozpatrzeniem wniosku KRS w nieskończoność – brak terminu w art. 179 Konstytucji należy zdaniem TK odczytywać jako *obowiązek Prezydenta działania niezwłocznego (bez zbędnej zwłoki)*. (...) *Taka interpretacja dopuszcza możliwość zaistnienia w realizacji przez Prezydenta jego kompetencji uzasadnionego opóźnienia, mogącego powstać na przykład w wyniku analizy kandydatur przedstawionych we wniosku KRS czy konieczności wstrzymania procedury*

⁶⁹ Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., K 18/09.

nominacyjnej ze względu na toczące się w sprawie danego kandydata postępowanie dyscyplinarne. Tym samym pozwala na prawidłową realizację przez Prezydenta jego prerogatywy, umożliwiając mu dokonanie rzetelnej oceny kandydatur przedstawionych we wniosku KRS.

4. Brak rozważenia rozwiązań alternatywnych

Na koniec należy zauważyć, że projektodawca nie rozważył w należyty sposób alternatywnych rozwiązań problemów związanych ze statusem sędziów powołanych w latach 2018-2025 oraz wydanych przez nich orzeczeń. Komitet Ministrów Rady Europy⁷⁰, Komisja Wenecka⁷¹ oraz Rzecznik Praw Obywatelskich⁷² wielokrotnie zwracali uwagę na możliwość rozwiązania problemu przez uporządkowanie statusu tych sędziów z pomocą mechanizmu oceny indywidualnej. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła nawet szczegółowy projekt takiego rozwiązania⁷³.

W uzasadnieniu projektu odrzucono tę alternatywę, podnosząc cztery argumenty przeciwko:

- 1) „paradoks sędziego niemogącego sądzić ma źródło w konstytucyjnej wadliwości procedury, w której uzyskał on swój obecny status, a nie jego indywidualnych kwalifikacjach”;
- 2) „[ocena indywidualna] 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”;

⁷⁰ Memorandum nr H/Exec(2022)17, *Reczkowicz group of cases v. Poland (Application No. 43447/19)*[1] *Broda and Bojara v. Poland (Applications No. 26691/18 and 27367/18)*[2], HUDOC-EXEC, pkt II.2.1.2.

⁷¹ Opinia Komisji Weneckiej, §30.

⁷² Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 21 października 2024 r. nr VII.510.48.2024.JRO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-krs-sady-powolania-orzeczenia-komisja-wenecka-premier-ms-odpowiedz> (dostęp: 23.10.2025).

⁷³ *Sędzia czy nie-sędzia? Ustawowe uregulowanie statusu osób powołanych przez tzw. nową KRS – opracowanie HFPC*, <https://hfpr.pl/aktualnosci/praworzadnosc-status-sedziow-raport-hfpc> (dostęp: 23.10.2025).

3) „organ dokonujący weryfikacji musiałby mieć zarazem kompetencje śledcze, aby ustalić, jakie czynniki pozamerytoryczne miały wpływ na uchwałę obecnej Rady”;

Argument nr 1 pomija fakt, że sposób wyboru Krajowej Rady Sądownictwa oraz wadliwość procedury nominacyjnej są ściśle powiązane z wątpliwościami co do braku dostatecznych kwalifikacji wyłonionych w niej osób, na co zwraca uwagę przywołana uchwała trzech izb SN: *tak ukształtowana Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem niezależnym, lecz działa jako organ podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej. Prowadzone przez tę Radę konkursy na urząd sędziego miały i mają wobec tego charakter wadliwy, prowadzący do zasadniczej wątpliwości co do motywów występowania z wnioskiem o powołanie konkretnych osób na urząd sędziego*⁷⁴.

Argument nr 2 nie został poparty żadnymi analizami świadczącymi o realnym rozważeniu dostępnych metod indywidualnej oceny powołań sędziowskich dokonanych w latach 2018-2025. Tempo uporządkowania statusu sędziów w drodze mechanizmu oceny indywidualnej zależałoby od wielu szczegółowych czynników, takich jak przesłanki oceny, skład organu dokonującego oceny, jego budżet i liczebność personelu wspomagającego. Nie da się *a priori* wykluczyć, że przeprowadzenie oceny indywidualnej w sprawny sposób byłoby możliwe przy zapewnieniu organowi dokonującemu oceny odpowiednich zasobów organizacyjnych i finansowych.

Argument nr 3 nie bierze pod uwagę, że ocena indywidualna mogłaby ograniczać się do weryfikacji rzetelności procedury przed obecną KRS na podstawie zgromadzonych dokumentów.

5. Konkluzje

Kryzys władzy sądowniczej w Polsce, zapoczątkowany wejściem w życie w 2018 r. nowych zasad kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa, wymaga pilnej interwencji ustawodawczej. Konieczne jest przywrócenie obywatelom pewności i

⁷⁴ Pkt 42 uchwały.

zaufania do niezależności sądownictwa i do stabilności orzeczeń sądowych. Proces ten powinien być jednak zgodny ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi. Z tego punktu widzenia opiniowany projekt wymaga ponownego gruntownego przemyślenia. W podsumowaniu należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Opiniowany projekt ustawy opiera się na nieprawidłowym założeniu, jakoby osoby powołane na urzędy sędziowskie po 6 marca 2018 r. w ogóle nie były sędziami w rozumieniu prawa, w tym Konstytucji. Tego typu założenie nie znajduje potwierdzenia w orzecznictwie ETPC lub TSUE ani orzecznictwie sądów polskich (w tym SN i NSA). Jest wręcz przeciwnie, o czym była mowa wyżej. Status sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. wymaga uporządkowania, ale powinno to odbywać się z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych. W świetle tych standardów powołania tych sędziów są obciążone wadami prawnymi, ale nie są przez to automatycznie nieważne. Zgodnie z rekomendacjami Komisji Weneckiej i Komitetu Ministrów Rady Europy każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie. Przebieg procedury powołania sędziego może być – w określonych ustawą okolicznościach – uzasadnieniem złożenia sędziego z urzędu lub przeniesienia na wcześniej zajmowane stanowisko, ale warunkiem jest to, że może to wynikać jedynie z wyroku sądu, a nie politycznej decyzji ustawodawcy (art. 180 ust. 2 Konstytucji).
2. Projekt nie wykonuje w sposób prawidłowy wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani rekomendacji Komisji Weneckiej. Szczęólnego podkreślenia wymaga to, że w pewnych przypadkach uzasadnienie projektu przedstawia treść lub skutki orzecznictwa europejskiego w sposób niezgodny z tym, co rzeczywiście orzekł dany trybunał.
3. Zbiorowe stwierdzenie nieważności uchwał KRS oraz automatyczne złożenie z urzędu lub przeniesienie na niższe stanowiska ok. 1500 sędziów w drodze ustawy, bez rzetelnego procesu sądowego, w powiązaniu z podaniem ich imion i

nazwisk do publicznej wiadomości, byłoby niezgodne z zasadą proporcjonalności wywodzoną z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą nieusuwalności sędziów (art. 180 Konstytucji), prawem dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC), prawem do ochrony reputacji (art. 8 EKPC) oraz prawem do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC).

4. Wolno zakładać, że w razie wejścia w życie opiniowanego projektu sędziowie, których dotyczy ten projekt, poszukiwaliby ochrony w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Mając na względzie aktualne orzecznictwo tego Trybunału, nie ulega wątpliwości, że w tego typu sprawach zapadłyby wyroki stwierdzające naruszenie Konwencji. Spowodowałoby to pogłębienie kryzysu władzy sądowniczej, z jakim mamy obecnie do czynienia w Polsce, i kolejne spory o status polskich sędziów. Projekt, gdyby wszedł w życie, mógłby więc doprowadzić do skutku przeciwnego do założeń, jakie przyświecają projektodawcy.
5. Projekt jest wewnętrznie niespójny: czasami uznaje KRS za organ „nieistniejący”, a jej uchwały za niebyłe (uchwały w przedmiocie powołania około 1500 sędziów z grupy „czerwonej” i „żółtej”), a w innym przypadku uznaje KRS za organ „istniejący”, zdolny do podjęcia skutecznych prawnie uchwał, które są uznawane przez projektodawcę za wiążące (np. uchwały w przedmiocie powołania ok. 1200 sędziów z grupy „zielonej”; uchwały w przedmiocie mianowania około 700 asesorów mianowanych po 6 marca 2018 r.; uchwały w przedmiocie przedłużenia orzekania po osiągnięciu wieku spoczynkowego; uchwały rozpatrujące odwołania od podziałów czynności sędziów).
6. Proponowana szczególna procedura wzruszania orzeczeń wydanych z udziałem sędziego powołanego po 6 marca 2018 r., zakładająca automatyczne uchylenie rozstrzygnięcia na wniosek strony (uczestnika), nawet jeśli było ono merytorycznie zasadne, budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 Konstytucji). Z kolei przyznanie organom administracji publicznej

uprawnienia do żądania wzruszenia korzystnego dla obywatela orzeczenia sądu administracyjnego budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji).

7. W ocenach skutków regulacji (OSR) nie przedstawiono kompletnych szacunków, ile orzeczeń może zostać wzruszonych w tej procedurze i jak to wpłynie na ogólne tempo postępowania sądowego w Polsce. Nie przedstawiono szacunkowej liczby orzeczeń Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, które mogą podlegać wzruszeniu, a w przypadku sądów powszechnych pominięto dane za lata 2018-2021.
8. Likwidacja skargi nadzwyczajnej bez zastąpienia jej innym środkiem prawnym stworzy istotną lukę w systemie środków zaskarżenia, utrudniając Rzecznikowi Praw Obywatelskich udzielanie pomocy obywatelom, których prawa zostały naruszone przez prawomocne orzeczenia niepodlegające zaskarżeniu skargą kasacyjną. Skarga nadzwyczajna wymaga korekty uwzględniającej zastrzeżenia ETPC wyrażone w wyroku *Wałęsa*, względnie zastąpienia nowym środkiem zaskarżenia, przysługującym RPO, umożliwiającym mu zaskarżanie orzeczeń naruszających konstytucyjne prawa lub wolności w wydłużonym terminie.
9. Na pozytywną ocenę zasługuje propozycja rozwiązania problemu tzw. podwójnych postanowień spadkowych, umożliwiającym temu sądowi uchylenie orzeczenia, które wyklucza się z innym (art. 678¹ k.p.c.).