



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 9 października 2026 r.

DA.0230.276.2026

**OPINIA**

**Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej**

**do przedstawionego przez Radę Ministrów 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  
(druk sejmowy nr 2107)**

**I. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii jest złożony przez Radę Ministrów 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, wniesiony do Sejmu w dniu 29 grudnia 2025 roku (jako druk sejmowy nr 2107) (dalej: „Projekt”).

Celem Projektu jest przywrócenie wartości państwa prawnego i naprawienie systemu prawnego, który powstał w związku z realizacją 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<sup>1</sup> oraz usunięcie negatywnych konsekwencji wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 roku, a dotyczących statusu sędziów

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2018, poz. 3), dalej „ustawa o zmianie KRS”

powołanych po 2018 r., czyli przy udziale KRS ukształtowanej po noweli z grudnia 2017 r. Projektowana zmiana ma również na celu dostosowanie przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)<sup>2</sup>, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)<sup>3</sup> oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego<sup>4</sup> i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>5</sup>, dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym gwarancji niezależności KRS od innych władz w procedurze powoływania sędziów. Stanowi tym samym wykonanie orzeczeń europejskich trybunałów oraz sądów polskich. Jednocześnie projektowana zmiana jest w znacznym stopniu zbieżna z zaleceniami i dyrektywami płynącymi z opinii Komisji Weneckiej<sup>6</sup>, w świetle których

---

<sup>2</sup> Wyrok TSUE w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.* (EU:C:2019:982); wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593); w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy* (ECLI:EU:C:2021:798); wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596); wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., w sprawie C-619/18 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2019:531); wyrok TSUE z 5 listopada 2019 r., w sprawie C-192/18 *KE p. Polsce* (EU:C:2019:924); wyrok TSUE z 26 marca 2020 r., w sprawach połączonych nr C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (ECLI:EU:C:2020:234); wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r., w sprawach połączonych C-748/19 i C-754/19 *W.B. i in.* (ECLI:EU:C:2021:403); wyrok TSUE z 7 listopada 2024 r., w sprawie C-326/23 *Prezes UOKiK* (ECLI:EU:C:2024:940) oraz wcześniejsze wyroki w nim przywołane, a dotyczące statusu sędziów powołanych w procedurze nominacyjnej z udziałem KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z 7 grudnia 2017 r., m.in.: postanowienie z 15 maja 2024 r., C-390/23 *Rzecznik Finansowy* (EU:C:2024:419); postanowienie z 29 maja 2024 r., C-720/21 *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie) (EU:C:2024:489); postanowienie z 29 maja 2024 r., C-43/22 *Prokurator Generalny* (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie II) (EU:C:2024:459); wyrok z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa* (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (EU:C:2023:1015)

<sup>3</sup> Wyrok ETPCz z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21; wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*; wyrok ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150; wyrok ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019.

<sup>4</sup> Uchwała z 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA1-4110-1/20, wydana w składzie trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego - Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wyrok SN Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18, wydany w następstwie wykonania wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (EU:C:2019:982)

<sup>5</sup> Wyroki NSA m.in. z 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, wydane w wykonaniu orzeczenia TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); czy wyroki NSA z 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, wydanych w następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa*.

<sup>6</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”) - Opinia z 14 października 2024 r. CDL-AD (2024)029 Komisji Weneckiej w sprawie Europejskich Norm Regulacyjnych dotyczących statusu sędziów, przyjęta na 140 sesji plenarnej (11-12 października 2024 r.), a także Pilna Przejściowa Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 4 kwietnia 2024 r. JUD-POL/500/2024 [NR/AIC] oraz pilna Wspólna opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa wydanej 8 maja 2024 r. CDL-46-PI(2024)009, Opinie Nr 1181/2024 (tzw. Pilna opinia Komisji Weneckiej z 8 maja 2024 r.).

konieczne jest przeprowadzenie reformy sądownictwa w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce, wskazanych przez ETPCz, TSUE oraz organizacje międzynarodowe.

Podstawowym celem Projektu jest przywrócenie osobom powołanym na urząd sędziego na wniosek obecnej Krajowej Rady Sądownictwa legitymacji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jako niezależny i bezstronny sąd ustanowiony na podstawie prawa. Projekt zakłada zatem, że nastąpi to poprzez kompleksową ustawową regulację skutków uchwał obecnej KRS.

Celem Projektu jest ponadto stworzenie sędziom powołanym z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej oraz równego dostępu do służby publicznej. Jednocześnie zapewnienie gwarancji osobom, które powstrzymywały się od udziału w konkursach na wolne stanowiska sędziowskie z uwagi na utratę przez obecną KRS konstytucyjnej tożsamości – możliwości ubiegania się o urząd sędziego w ramach powtarzanych postępowań konkursowych, mających na celu wyłonienie kandydatów, którzy w najwyższym stopniu spełniają przewidziane w tym zakresie wymagania.

Celem Projektu jest przyjęcie rozwiązań, które w zgodzie z Konstytucją RP zagwarantują sprawne i możliwie niezakłócone funkcjonowanie sądownictwa w okresie przejściowym. Jednocześnie zapewnią, że orzeczenia wydane przez sędziów powołanych z udziałem wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa co do zasady pozostaną w mocy, z możliwością ich wzruszenia jedynie po spełnieniu precyzyjnie określonych warunków. Co wynika z potrzeby zapewnienia stabilności orzeczeń sądowych.

Wreszcie nadrzędnym celem Projektu jest odbudowanie gwarancji dostępu każdego do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa.

## **II. Orzecznictwo międzynarodowe oraz wytyczne instytucji i organizacji międzynarodowych**

Zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Komisja Wenecka oraz inne organizacje i instytucje międzynarodowe wskazywały w swoich orzeczeniach i opiniach pożądany kierunek działań w zakresie rozwiązania w sposób systemowy problemu statusu sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy noweli z 8 grudnia 2017 r. Istotne znaczenie w szczególności będą miały:

- wyrok ETPCz z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21), w którym Polska została zobowiązana do działań legislacyjnych pozwalających przywrócić „niezależny i niezawisły sąd ustanowiony ustawą”. Wyrok ETPCz ma charakter pilotażowy, co obliguje władzę ustawodawczą do podjęcia działań zmierzających do przywrócenia praworządności i transparentności w zakresie ukształtowania składu KRS, jako organu mającego wpływ na procedurę nominacyjną wszystkich sędziów. ETPCz stwierdził, że zakres zobowiązania międzynarodowego nie ogranicza się do reformy wadliwej Krajowej Rady Sądownictwa, ale obejmuje również „zajęcie się kwestią statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze”. Znaczenie mają również inne wyroki ETPCz w sprawach polskich<sup>7</sup>;

- wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19) oraz wyrok z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 1469/20), w których ETPCz wyraźnie zakwestionował sposób powołania obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. Jak podkreślił Trybunał, w szczególności ustawa z 2017 roku pozbawiła sędziów prawa wyboru sędziów KRS, które przysługiwało mu na mocy poprzedniej ustawy. Zerwano bowiem z fundamentalną zasadą „wyboru sędziów przez sędziów”. W efekcie oznaczało to, że władza ustawodawcza i wykonawcza mogły ingerować bezpośrednio lub pośrednio przy mianowaniu sędziów, co nie zapewniło wystarczających gwarancji ich niezależności. Procedura powoływania sędziów, na którą wywierały nadmierny wpływ władza ustawodawcza i wykonawcza, była zatem sama w sobie niezgodna z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018, poz. 3);

- wyrok ETPCz z 8 listopada 2021 roku w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skarga nr 49868/19 i nr 57511/19), w których Trybunał zakwestionował legalność wyboru sędziów do tej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, co w skutkach jest równoznaczne z zakwestionowaniem legalności całego składu tej Izby. ETPCz podkreślił, że powołanie przez Prezydenta RP wszystkich sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw

---

<sup>7</sup> Wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*; wyrok ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bajara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150; wyrok ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019.

Publicznych na podstawie uchwały KRS nr 331/2018, niezależnie od tego, że jej wykonanie zostało wstrzymane do czasu rozpoznania odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiło oczywiste naruszenie prawa wewnętrznego (pkt 197 wyroku). Procedura powoływania sędziów do tej Izby ujawniła bowiem nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powoływanie sędziów, co już samo w sobie było niezgodne z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji i stanowiło fundamentalną nieprawidłowość wpływającą negatywnie na cały proces i zagrażało legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów. Dlatego też ETPCz stwierdził, że naruszenia w procedurze powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego były tak poważne, że naruszyły samą istotę prawa skarżących do „sądu ustanowionego ustawą” (pkt 209 wyroku). Te nieprawidłowości w procesie nominacji naruszyły legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury nominacji sędziów, nie posiadała ona i nadal nie posiada atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” w rozumieniu art. 6 ust. 1. W ostateczności ETPCz stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji, ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która rozpatrywała sprawy skarżących, nie była „sądem ustanowionym ustawą” (pkt 213-214 wyroku);

- Pilna Wspólna Opinia Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności (GDI) Rady Europy z 27 lutego 2026 r., CDL-PI(2026)002 w sprawie ustawy

dotyczącej statusu sędziów powołanych lub awansowanych w latach 2018-2025 oraz innych związanych z tym spraw, w której przede wszystkim podkreślono raz jeszcze, że po pierwsze projekt dąży do przywrócenia praworządności poprzez rozwiązanie problemu statusu sędziów nieprawidłowo powołanych przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS) w ramach reform z 2017 r. Po drugie natomiast, że projekt ustawy ma na celu wdrożenie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które podkreślają potrzebę szybkiego rozwiązania zarówno problemu statusu tych sędziów, jak i decyzji przez nich wydanych (pkt 77). Oznacza to konieczność wypełnienia międzynarodowego zobowiązania Polski wynikającego z art. 46 EKPC, a także orzeczeń TSUE. Komisja podkreśliła, że indywidualizacja, choć ogólnie uznawana za wymaganą, nie zawsze jest niezbędna na poziomie każdej indywidualnej sprawy i w pewnych przypadkach może być przeprowadzona na poziomie legislacyjnym (pkt 25). Dopuszczalna może być „pewna forma indywidualnej oceny” oparta na pogrupowaniu podobnych spraw. Dopuszczalne może być również, aby takie pogrupowanie było z góry określone w ustawie (pkt 26). Wynika to bowiem ze strukturalnego charakteru uchybienia, które wpłynęło na wszystkie nominacje sędziowskie w określonym czasie (2018-2025), a także konieczności szybkiego przywrócenia autorytetu sądownictwa. Jednocześnie Komisja i DGI stwierdziła, że gwarancje konstytucyjne nie mają w pełni zastosowania do osób sprawujących urząd powoływanych w drodze procedury obciążonej istotnymi wadami (pkt 34), stąd w takich okolicznościach odpowiednie gwarancje konstytucyjne mogą wymagać ograniczenia, pod warunkiem jednak zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych. Za zasadny Komisja Wenecka uznała podział sędziów na odpowiednie grupy (tzw. zieloną, żółtą oraz czerwoną), przy czym w obrębie grupy tzw. czerwonej możliwe byłoby dalsze zróżnicowanie sędziów. W kontekście zasady nieusuwalności sędziów Komisja zauważyła, że gwarancje konstytucyjne nie mają w pełni zastosowania do osób sprawujących urząd powoływanych w drodze procedury obciążonej istotnymi wadami. Dlatego też w takich okolicznościach odpowiednie gwarancje konstytucyjne mogą wymagać ograniczenia, pod warunkiem jednak zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych. Jeśli chodzi o procedurę wersyfikacji powołań, Komisja stoi na stanowisku, że sędziowie z grupy żółtej oraz czerwonej powinni pozostać na swoich obecnych stanowiskach, z wyłączeniem sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz byłej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do czasu rozstrzygnięcia odpowiednich nowych konkursów. Przy czym konkursy te powinny określać kryteria oceny zgodności kandydatów ze standardami niezależności i niezawisłości, wynikającymi z Konwencji, traktatów i orzecznictwa obu

europejskich trybunałów. Powinny być poddane zatwierdzeniu przez sąd. W odniesieniu do postępowań wznowieniowych, Komisja podkreśliła zasadność wprowadzenia wymogu wobec stron wykazania, że na konkretne postępowanie istotny wpływ miał udział jednego z sędziów. Kryterium to zapewniłoby, że wznowienie ostatecznie rozstrzygniętych spraw będzie oparte na faktach wykazujących, że leżący u ich podstaw brak ogólny i strukturalny miał konkretny i istotny wpływ na konkretną sprawę, tj., zgodnie z terminologią EKPC, że strona poniosła „znaczną stratę” (pkt 70);

- **Pilna Przejściowa Opinia OBWE w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 4 kwietnia 2024 r. JUD-POL/500/2024 [NR/AIC]**, w której OBWE stwierdziła w odniesieniu do inicjatywy reformy Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), że „ważne jest, aby tryb reformowania KRS można było należycie uzasadnić w świetle prawa międzynarodowego i standardów praw człowieka, a projektodawcy nie powoływali się bezkrytycznie na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu usprawiedliwienia nadzwyczajnych środków – może to bowiem stwarzać ryzyko ustanowienia precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w ten sam sposób po uzyskaniu większości”;

- **Opinia z 14 października 2024 r. CDL-AD (2024)029 Komisji Weneckiej w sprawie Europejskich Norm Regulacyjnych dotyczących statusu sędziów**, w której udzielając odpowiedzi na cztery pytania przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości, stwierdziła przede wszystkim, że kwestię postępowania z sędziami, którzy zostali mianowani w drodze wadliwej procedury, należy rozpatrywać w kontekście obowiązku Polski do wykonywania wyroków ETPCz. Jednocześnie podkreśliła, że procedura weryfikacji powinna spełniać określone parametry, które z jednej strony poddadzą kontroli status „wszystkich sędziów” powołanych w wadliwej procedurze, przy czym organ przeprowadzający taką kontrolę nie może być kontrolowany przez rząd, a sama ocena powinna być dokonana według z góry określonych kryteriów, z drugiej natomiast strony każda ocena powinna mieć charakter indywidualny i odnosić się do indywidualnych okoliczności nominacji. Istotne jest przy tym, aby mechanizm kontrolny zapewnił możliwie szybkie rozstrzygnięcie problemu. Odnosząc się do konkretnych kwestii podniesionych przez Ministra Sprawiedliwości Komisja Wenecka i GDI zauważyła po pierwsze, że na zasadzie podziału władzy nie można orzec w drodze ustawy, że wszystkie nominacje dokonane przez KRS w danym przedziale czasowym są nieważne. Komisja Wenecka i DGI

zauważają, że ani istniejące orzeczenia ETPCz i TSUE, ani decyzje polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie doprowadziły do unieważnienia *ex tunc* decyzji o nominacjach podjętych przez KRS. Komisja Wenecka i DGI uważają ponadto, że całościowe unieważnienie *ex tunc* wszystkich uchwał polskiej KRS nie wpisuje się w koncepcję praworządności, ponieważ między innymi nie spełniałoby testu proporcjonalności; po drugie, że osoby wyznaczone powinny mieć prawo do ubiegania się o kontrolę sądową w celu unieważnienia ich nominacji lub awansu w przypadku, gdy decyzje w sprawie unieważnienia nie zostaną podjęte przez organ sądowy. Przy czym konieczność szybkiego (ponownego) ustanowienia w pełni funkcjonującego sądownictwa może uzasadniać pewne modyfikacje w stosowaniu standardów proceduralnych. Procedura ta niekoniecznie miałaby jednak skutek zawieszający. Jednocześnie nie wystarczy, aby sędzia po procedurze oceny mógł uczestniczyć w nowym procesie selekcji. Nie można tego uznać za wystarczające do zapewnienia prawa do rzetelnego procesu i nie jest to odpowiednik środka odwoławczego na drodze sądowej; po trzecie, mimo że ważnym aspektem praworządności i niezależności sądownictwa jest stabilność stanowiska sędziów, to mogą istnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest nieuniknione. Jednak ustalenia przejściowe, które mogą być potrzebne do zabezpieczenia funkcjonowania sądownictwa w okresie oceny uchwał w sprawie mianowania KRS, muszą być otoczone odpowiednimi gwarancjami. Wreszcie odpowiadając na ostatnie pytanie zadane przez Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do możliwości kwestionowania wyroków wydanych z udziałem tzw. neo-sędziów stwierdziła po czwarte, że w zależności od krajowej procedury mającej zastosowanie do takich środków zaradczych, (niektóre) z następujących zabezpieczeń powinny zostać wprowadzone w celu zagwarantowania odpowiedniej równowagi między zasadami sądu ustanowionymi przez prawo jako elementem rzetelnego procesu a *res judicata* jako elementem pewności prawnej. Komisja Wenecka i DGI zalecają uzależnienie możliwości powołania się przez strony postępowania na nieważność orzeczenia sądowego w następujący sposób: 1) wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń sądowych, od których nie przysługuje odwołanie w trybie zwykłym; 2) strony muszą powołać się na nieważność w określonym terminie; 3) wyłącznie w przypadku, gdy towarzyszy mu roszczenie mające wpływ na konkretną procedurę; 4) ewentualnie jedynie w odniesieniu do postępowań, w których strony w danym momencie skarżyły się na udział sędziego powołanego w postępowaniu zagrażającym niezależności sądów, przynajmniej na podstawie wyroku ETPCz w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*. Przy czym prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy z

powodu braku „sądu ustanowionego ustawą” może być przyznane tylko na określony czas i uznane za utracone po tym okresie;

- **Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI CDL-AD (2024)018** w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w której Komisja i DGI zwróciły uwagę na konieczność zachowania proporcjonalności w zakresie weryfikowania niewłaściwie powołanych sędziów, z powodu wyłącznie wad proceduralnych w ich powoływaniu lub awansowaniu, bowiem ich całkowite wykluczenie bez poddania tego procesu indywidualnej ocenie, budzi wątpliwości. Dodatkowo zaapelowały o ostrożne podejście w tym zakresie, z uwagi na ogromne konsekwencje dla ważności orzeczeń sądowych wydanych przez tych sędziów. Dlatego też „pewna forma indywidualnej oceny” oparta na grupowaniu podobnych przypadków może być dopuszczalna. Jednocześnie podkreśliły, że „wymóg bezpieczeństwa kadencji może mieć zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy odpowiednie mianowanie, nominacja lub wybór zostały dokonane zgodnie z Konstytucją i normami europejskimi. Twierdzenie inaczej oznaczałoby, że rząd mógłby zignorować lub ominąć przepisy konstytucyjne dotyczące mianowania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa kadencji, aby takie mianowanie stało się nieodwracalne, co byłoby sytuacją, która podważyłaby zasadę praworządności”;

- **Opinia 904/2017 CDL (2017)035 Komisji Weneckiej** w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL (2017)035”), w której Komisja zwróciła uwagę na konieczność odizolowania sądownictwa od wpływów politycznych, ponieważ sądy orzekają również w sprawach dotyczących sporów pomiędzy Państwem, a jednostką. Dokonane zmiany w ustawach będących przedmiotem opinii Komisji, budziły wątpliwości z uwagi na to, że umożliwiają władzy ustawodawczej oraz wykonawczej głęboką ingerencję w wykonywanie władzy sądowniczej. Tym samym prowadzą one do poważnego zagrożenia niezawisłości sędziowskiej. Dlatego też Komisja rekomendowała powrót do rozwiązania zawartego we wcześniejszej ustawie o KRS, a polegającego na wyborze kandydatów do KRS spośród sędziów przez same środowisko sędziowskie;

- wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in.<sup>9</sup> (w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN), w którym stwierdził, że „art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu przepisów unijnych. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej”. W podobny sposób TSUE wypowiedział się w innych sprawach polskich dotyczących reformy sądownictwa po 2017 roku<sup>10</sup>;

- wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 L.G. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa<sup>11</sup>, w którym w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa stwierdził, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie ma, ze względu na sposób powołania wchodzących w jego skład sędziów, statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu wspomnianych powyżej postanowień prawa Unii, wobec czego skład ten nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE (pkt 58). Jeśli chodzi o proces powoływania sędziów, Trybunał orzekł, że z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces ten ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego na mocy ustawy” w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, przy czym wyjaśnił on, że niezawisłość sądu w rozumieniu tego postanowienia mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie (pkt 60). W konsekwencji TSUE uznał za niedopuszczalny

<sup>9</sup> Wyrok TSUE w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in (EU:C:2019:982)

<sup>10</sup> Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 KE p. Polsce (ECLI:EU:C:2021:593); w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 W. Ż. i Sąd Najwyższy (ECLI:EU:C:2021:798); wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 KE p. Polsce (Zb. Orz. 2021, s. 596); wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., w sprawie C-619/18 KE p. Polsce (ECLI:EU:C:2019:531); wyrok TSUE z 5 listopada 2019 r., w sprawie C-192/18 KE p. Polsce (EU:C:2019:924); wyrok TSUE z 26 marca 2020 r., w sprawach połączonych nr C-558/18 i C-563/18 Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (ECLI:EU:C:2020:234); wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r., w sprawach połączonych C-748/19 i C-754/19 W.B. i in. (ECLI:EU:C:2021:403).

<sup>11</sup> Wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 Krajowa Rada Sądownictwa (EU:C:2023:1015)

wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z uwagi na to, że nie stanowi on „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE;

- **wyrok TSUE z 7 listopada 2024 r. w sprawie C-326/23 Prezes UOKiK<sup>12</sup>**, w którym stwierdził, że wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego z pytania prejudycjalnego skierowanego przez jednego z siedmiu sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego należy uznać za niedopuszczalny, z uwagi na to, że sędzia ten nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE. Powołując się na wyrok ETPCz w sprawie *Advance Pharma przeciwko Polsce* oraz w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, TSUE podkreślił, że: „Siedmiu sędziów Izby Cywilnej, wśród których znajduje się również sędzia T.S., zostało powołanych w wyniku procedury identycznej z procedurą, która doprowadziła do powołania sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (...) w zakresie, w jakim powołania te nastąpiły, po pierwsze, na wniosek KRS w nowym składzie, która nie dawała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a po drugie, mimo wstrzymania wykonalności uchwał KRS przez Naczelny Sąd Administracyjny, powołania te odbyły się z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów” (pkt 30). Jednocześnie stwierdził, że wady, którymi był dotknięty proces zakończony powołaniem sędziego, są identyczne z wadami, którymi był dotknięty proces powołania sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, i są same w sobie wystarczające, aby wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego, niezależnie od tego, że został powołany do izby, która nie posiada takich samych cech jak IKNiSP SN. Natomiast „okoliczności, które mogą wzbudzić takie wątpliwości o charakterze systemowym, wiążą się co do zasady z indywidualną sytuacją sędziego lub sędziów, którzy występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, a w szczególności z nieprawidłowościami, do których doszło przy powołaniu ich w ramach danego systemu sądownictwa” (pkt 35-36). Oznacza to, że odmowa przyjęcia przez TSUE do

---

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z 7 listopada 2024 r., w sprawie C-326/23 *Prezes UOKiK* (ECLI:EU:C:2024:940) oraz wcześniejsze wyroki w nim przywołane, a dotyczące statusu sędziów powołanych w procedurze nominacyjnej z udziałem KRS ukształtowanej na podstawie ustawy z 7 grudnia 2017 r., m.in.: postanowienie z 15 maja 2024 r., C-390/23 *Rzecznik Finansowy* (EU:C:2024:419); postanowienie z 29 maja 2024 r., C-720/21 *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie) (EU:C:2024:489); postanowienie z 29 maja 2024 r., C-43/22 *Prokurator Generalny* (Skarga nadzwyczajna w polskim prawie II) (EU:C:2024:459); wyrok z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 *Krajowa Rada Sądownictwa* (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (EU:C:2023:1015)

rozpoznania pytania prejudycjalnego skierowanego przez sąd krajowy obejmuje nie tylko – jak dotychczas – Izbę Dyscyplinarną SN, czy Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN – ale wszystkich sędziów, których status jest obarczony wadą prawną w związku z ich powołaniem na urząd sędziego z udziałem neo-KRS;

- wyrok TSUE z 1 sierpnia 2025 r., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23 *Daka i in.*<sup>13</sup>, w którym stwierdził, że nie legitymizuje statusu osoby piastującej stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, która została powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego z rażącym naruszeniem krajowej procedury wyboru sędziów oraz w warunkach stanowiących naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jak podkreślił, sąd działający z udziałem takich osób nie jest sądem niezależnym, niezawisłym i powołanym na mocy ustawy. W konsekwencji z punktu widzenia prawa UE procedowanie przez składy Sądu Najwyższego z udziałem takich osób nie zapewnia prawa do skutecznej ochrony prawnej. Co więcej, TSUE dalej stwierdził, że skład Sądu Najwyższego utworzony na mocy zarządzeń osoby zajmującej stanowisko funkcyjne w Sądzie Najwyższym, która została powołana na urząd sędziego tego Sądu w warunkach naruszających art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, będzie sądem spełniającym wymogi wynikające z prawa unijnego, tylko jeżeli będą w nim orzekali wyłącznie sędziowie powołani w procedurze, która nie narusza standardów UE i Rady Europy;

- wyrok TSUE z 4 września 2025 r., C-225/22 „R” SA przeciwko AW „T” sp. z o.o.<sup>14</sup>, w którym stwierdził, że w sytuacji, gdy na podstawie orzeczenia Trybunału ustalono, iż organ sądowy ostatniej instancji nie spełnia wymogów dotyczących niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, wydane przez taki organ orzeczenie, na mocy którego dana sprawa zostaje przekazana sądowi niższej instancji do ponownego rozpoznania, należy uznać za niebyłe (pkt 70). Oznacza to, że z punktu widzenia prawa UE procedowanie przez składy sądu, w tym Sądu Najwyższego z udziałem takich osób nie zapewnia prawa do skutecznej ochrony prawnej. Podjęte przez takie składy orzeczenia mogą zostać uznane za niebyłe na zasadach określonych w tym wyroku;

---

<sup>13</sup> Wyrok TSUE z 1 sierpnia 2025 r., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23 *Daka i in.* (ECLI:EU:C:2025:592)

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z 4 września 2025 r., C-225/22 „R” SA przeciwko AW „T” sp. z o.o. (ECLI:EU:C:2025:649)

- wyrok TSUE z 18 grudnia 2025 r., C-448/23 *Komisja przeciwko Polsce* <sup>15</sup>, w którym stwierdził w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, że – z punktu widzenia prawa unijnego – naruszenie prawa krajowego przy wyborze prezesa sądu takiego jak Trybunał Konstytucyjny prowadzi do naruszenia niezawisłości i bezstronności sądu, którym kieruje (pkt 291). Prezes Trybunału Konstytucyjnego odgrywa bowiem istotną rolę w jego funkcjonowaniu (pkt 278-279). W konsekwencji wyłonienie Prezesa TK w wadliwy sposób prowadzi do naruszenia art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE przez umożliwienie kierowania organem sądowym Państwa Członkowskiego przez osobę, która nie daje rękojmi niezależności i niezawisłości od władzy politycznej (pkt 291). Jak dalej podkreślił: „Istotne z punktu widzenia prawa unijnego wady w procedurze wyboru prezesa sądu ostatniej instancji w Państwie Członkowskim mogą polegać na: 1) uchybieniach w samym procesie wyborczym (np. braku wymaganej przez przepisy krajowe uchwały Zgromadzenia Ogólnego sędziów danego sądu, pkt 290); 2) na udziale w procesie wyboru kandydatów na prezesa sądu osób wadliwie powołanych na stanowisko sędziowskie (pkt 288). Okoliczność, że w Zgromadzeniu Ogólnym biorą udział sędziowie, których wybór był dotknięty rażącym naruszeniem krajowych przepisów oraz wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, skutkują wadliwością takiego Zgromadzenia oraz oddanych przez nich głosów” (pkt 288);

---

<sup>15</sup> Wyrok TSUE z 18 grudnia 2025 r., C-448/23 *Komisja przeciwko Polsce* (EU:C:2025:975)

- wyrok TSUE z 24 marca 2026 r., C-521/21 M.J. p. A.A.<sup>16</sup>, w którym Trybunał luksemburski stwierdził przede wszystkim, że wadliwe powołania na stanowiska sędziowskie mają w Polsce charakter systemowy. Skala problemu (ok. 3000 sędziów, czyli 30% składu sędziowskiego) sprawia, iż indywidualna ocena w ramach postępowań o wyłączenie nie może wystarczyć do zapewnienia pełnego poszanowania art. 19 ust. 1 TUE (pkt 58–60). Oznacza to, że w celu przywrócenia zaufania publicznego do systemu sądownictwa i zapewnienia poszanowania zasady podziału władzy, a także zapewnienia ciągłości i skuteczności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w krajowym porządku prawnym muszą zostać ustanowione, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ramy normatywne umożliwiające ocenę – na podstawie obiektywnych kryteriów – możliwości dalszego wykonywania zadań przez osoby wadliwie powołane na stanowiska sędziów (pkt 63–65). Trybunał wskazał jednocześnie, że w postępowaniu sądowym strona może złożyć wniosek o wyłączenie sędziego powołanego na wniosek tzw. neo-KRS, powołując się na wadliwość procedury nominacyjnej. Jednocześnie podkreślił, że przepisy przekazujące takie wnioski do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych — która jednocześnie nie może badać legalności powołania — są sprzeczne z prawem UE. Sąd rozpoznający wniosek o wyłączenie ma zatem obowiązek pominąć te przepisy i samodzielnie ocenić, czy powołanie sędziego spełnia wymóg „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” (pkt 57, 66). Dodatkowo potwierdził stanowisko wyrażone w wyroku C-448/23 *Komisja przeciwko Polsce*, że sądy krajowe mają obowiązek pominąć wyroki Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności wyrok z 14 lipca 2012, P 7/20), w zakresie, a jakim zakazują badania czy sąd spełnia unijne wymogi niezawisłości (pkt 55–56). Co istotne, dotyczy to w szczególności wyroków TK kwestionujących kompetencje TSUE do nakładania środków tymczasowych na kraj członkowski w sprawach dotyczących organizacji sądownictwa. Jednocześnie TSUE wskazał, że rekomendacja kandydatury przez organ niespełniający wymogów niezależności (neo-KRS) oraz brak skutecznego środka odwoławczego — rozpatrywane łącznie, nie wystarczają same w sobie do stwierdzenia, że sędzia nie spełnia wymogu niezawisłego sądu (pkt 94). Konieczna jest całościowa ocena wszystkich okoliczności towarzyszących powołaniu.

---

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z 24 marca 2026 r., C-521/21 M.J. przeciwko A.A., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0521#s=S.embed+link-K.C-B.1-L.4.zw> [25.03.2026]

### III. Podstawy wynikające z norm Konstytucji RP

Dla oceny proponowanych w Projekcie rozwiązań prawnych w kontekście statusu sędziów określonego w Konstytucji RP, zasady nieusuwalności sędziów czy zasady równości, w przedmiotowej opinii znaczenie będą miały następujące gwarancje konstytucyjne:

- zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych zawarta w Preambule do Konstytucji, która stanowi dyrektywę wyznaczającą sposób działania organów władzy publicznej. Zasada ta ma zagwarantować prawa jednostek, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 września 2014 r., SK 4/12 (OTK ZU-A 2014, nr 4, poz. 95). Na temat zasady rzetelności i sprawności działania instytucji władzy publicznej w kontekście działalności sądów szeroko wypowiedział się w TK wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15 (OTK ZU-A 2016, poz. 31). Stwierdził w nim m.in., że „Prawo do sądu, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji powołanych do ochrony praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”. Wymóg zorganizowania instytucji publicznych w sposób zapewniający rzetelność i sprawność ich działania jest adresowany przede wszystkim do ustawodawcy. Znaczenie zasady rzetelności i sprawności działania w odniesieniu do sądów Trybunał wyjaśnił również w wyroku z 7 listopada 2005 r., P 20/04 (OTK ZU-A 2004, nr 10, poz. 111). Trybunał stwierdził, że „ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność” (pkt 5.3. uzasadnienia wyroku).

- art. 180 Konstytucji, zgodnie z którym „Sędziowie są nieusuwalni” (ust. 1), a „Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawach” (ust. 2). W świetle tego przepisu wyrażone w nim zakazy stanowią ogólną zasadę nieusuwalności sędziego oraz gwarancję zasady niezawisłości, określając konstytucyjny status sędziego. Zasada nieusuwalności sędziego jest ściśle powiązana z wyrażoną w art. 179 Konstytucji gwarancją powołania sędziego na czas nieoznaczony. Wymaga jednak podkreślenia, że gwarancje te nie mają charakteru absolutnego, ich rolą jest

natomiast zapewnienie stabilizacji urzędu sędziego. Oznacza to, że dopuszczalne jest określenie przez ustawodawcę sytuacji, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego, muszą być one jednak precyzyjnie określone, a sędziemu należy zapewnić odpowiednie gwarancje proceduralne w ramach postępowania odwoławczego przed organami sądowymi<sup>17</sup>. Na te dwa warunki wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 grudnia 1999 r., P 6/99, podkreślając jednocześnie, że każda indywidualna sprawa winna być poddana wnikliwej analizie (OTK ZU 1999, nr 7, poz. 60). Podobnie w wyroku z 27 stycznia 1999 r., K 1/98 (OTK ZU 1999, nr 1, poz. 3) czy w wyroku z 24 czerwca 1998 r., K 3/98 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52). Ochrona statusu zawodowego sędziów realizowana na płaszczyźnie ustrojowej nie jest jednak celem samym w sobie, ma bowiem służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej<sup>18</sup>. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 czerwca 1999 r., Ts 26/99, gwarancje nieusuwalności, jak i wynikające z nich zakazy „mają charakter ogólny (ustrojowy) i nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do konstruowania publicznych praw podmiotowych przysługujących poszczególnym sędziom. Nieusuwalność jest więc gwarancją przedmiotową” (OTK ZU 1999, nr 6, poz. 142). Podobnie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 7 listopada 2005 r., P 20/04: „nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego „do nieusuwalności” czy też „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”. Tego rodzaju „prawa” nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym „refleksem” konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym. Założenie powyższe jest o tyle ważne, że wpływa na sposób interpretacji norm konstytucyjnych dotyczących statusu sędziego, jak również ocenę z tego punktu widzenia rozwiązań ustawowych, zmieniających ten status. Ustawodawca jest z jednej strony zobowiązany do unikania takich uregulowań, które pogarszałyby istotne elementy sytuacji prawnej sędziów, ograniczając w ten sposób zasadę stabilności tej sytuacji (...) Z drugiej strony organy państwa mają konstytucyjny obowiązek dostosowania rozwiązań ustawowych i innych swoich działań do pojawiających się w danym momencie zagrożeń dla „rzetelności i sprawności” działań sądów. Wykonywanie zawodu sędziego jest służbą publiczną, dlatego w granicach wyraźnie określonych w Konstytucji, m.in. w art. 180 ust. 5, można w celu realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów zmienić w pewnym zakresie status poszczególnych sędziów, ponieważ przyznane im gwarancje nie mają

---

<sup>17</sup> Na co zwrócił również uwagę Komitet Ministrów w zaleceniu Zalecenie CM/Rec(2010)12. Jak podkreślił: „Ważnym aspektem praworządności i niezależności sądownictwa jest to, że pozycja sędziów jest stabilna i sędziowie nie mogą być przenoszeni wbrew swojej woli. Nie jest to jednak zasada absolutna, ponieważ mogą istnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest nieuniknione w celu zapewnienia funkcjonowania sądownictwa”.

<sup>18</sup> M. Masternak-Kubiak, *komentarz do art. 180 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczowska (red.), Warszawa 2014, s. 453.

chronić ich indywidualnych i grupowych interesów pozycji zawodowej i zamiarów życiowych.” (OTK ZU-A 2004, nr 10, poz. 111). W świetle powyższego należy stwierdzić, że art. 180 Konstytucji zawiera wymóg orzeczenia sądowego o odwołaniu sędziego z przyczyn prawnych jako wyjątek od zasady, że sędziowie nie powinni być usuwalni. Nie stanowi natomiast normy o charakterze absolutnym i niepodważalnym. W Opinii wspólnej CDL-AD (2024)018 Komisja Wenecka i DGI zauważyły: „można argumentować, że zasada nieusuwalności lub bezpieczeństwa kadencji, która jest podstawową gwarancją niezależności sądownictwa, nie zapewnia pełnej ochrony osobom sprawującym urząd, których procedura mianowania wykazuje poważne niedociągnięcia. Nie jest to jednak całkowicie nieistotne: uzasadnia ona pewną formę indywidualnej oceny i kontroli”. Na problem braku indywidualizacji z procedury usuwania sędziów z urzędu sędziowskiego w kontekście naruszenia art. 8 EKPCz zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 14 października 2021 r. *Samsin przeciwko Ukrainie* (skarga nr 38977/19). W Pilnej Opinii wspólnej CDL-PI(2026)002 Komisja Wenecka podkreśliła natomiast, że indywidualizacja, choć ogólnie uznawana za wymaganą, nie zawsze jest niezbędna na poziomie każdej indywidualnej sprawy i w pewnych przypadkach może być przeprowadzona na poziomie legislacyjnym (pkt 25). Jednocześnie stwierdziła, że gwarancje konstytucyjne nie mają w pełni zastosowania do osób sprawujących urząd powoływanych w drodze procedury obciążonej istotnymi wadami. Dlatego też w takich okolicznościach odpowiednie gwarancje konstytucyjne mogą wymagać ograniczenia, pod warunkiem jednak zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych (pkt 34). Przywołując wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 roku w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii* <sup>19</sup> podkreśliła, że konieczne jest staranne wyważenie, aby ocenić, czy istnieje pilna potrzeba o istotnym i nieodzownym charakterze uzasadniająca odejście od zasady nieusuwalności sędziów. Celem zasady nieusuwalności nie jest bowiem przyznawanie osobom sprawującym urząd osobistych uprawnień lub przywilejów, lecz działanie jako instytucjonalna gwarancja służąca ochronie leżącej u podstaw zasady niezawisłości sędziowskiej i prawa stron do rzetelnego procesu sądowego. Dlatego w kontekście systemowych naruszeń w zakresie powoływania sędziów, jakie miały miejsce w Polsce, nieusuwalność jest gwarancją instrumentalną i, w tym sensie, podrzędną, która może podlegać ograniczeniom w przypadku pilnej i nieodzownej potrzeby przywrócenia niezawisłości sędziowskiej i zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości (pkt 36). Rozwiązaniem idącym we właściwym kierunku byłoby pozostawienie na krótki czas sędziów na zajmowanym stanowisku (w odniesieniu do tzw. grupy żółtej i czerwonej) i jednocześnie żądanie od sędziów udziału w ponownym konkursie. Stanowiłoby to dopuszczalne ograniczenie zakresu zasady nieusuwalności (pkt 55). Odmowa sędziów w konkursie

---

<sup>19</sup> Wyrok ETPC z 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii* (skarga nr 26374/18), (pkt 240) <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-211201%22%7D> [10.03.2026]

skutkowałaby usunięciem sędziego z sądownictwa – w przypadku grupy czerwonej oraz powrót na poprzednio zajmowane stanowisko – w przypadku grupy żółtej;

- **art. 32 Konstytucji, wyrażający zasadę równości wobec prawa - „Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”**. Konstytucyjna zasada równości wyklucza możliwość różnicowania sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87). (m.in. wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU-A 2003, nr 4, poz. 31; wyrok TK z 20 października 1998 r., K 7/98; wyrok TK z 17 maja 1999 r., P 6/98; wyrok TK z 13 maja 2014 r., SK 61/13 i inne). W późniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zawsze podkreślał, że kluczowe znaczenie ma istnienie tzw. „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywanych cech podmiotów podobnie lub odmiennie<sup>20</sup>. Podkreślenia jednak wymaga, że równość oznacza także „akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988, nr 1 poz. 1; wyrok TK z 20 grudnia 1994 r., K 8/94, OTK ZU 1994, nr 1 poz. 43; wyrok TK z 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU-A 2005, nr 2, poz. 17; wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU-A 2006, nr 3, poz. 32). Prawo do równego traktowania funkcjonuje zatem w określonym kontekście sytuacyjnym, wymagającym indywidualnego podejścia. Nie oznacza to zatem niedopuszczalności (bezwzględного zakazu) zróżnicowania sposobu uregulowania sytuacji prawnej podmiotów, jeśli tylko możliwe jest określenie relewantnej cechy, odróżniającej poszczególne grupy podmiotów. Określenie takiej cechy wymaga odróżnienia elementów równości wobec prawa. Pierwszy z nich oznacza „równość wobec prawa *sensu stricte*” i odnosi się do nakazu równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stanowienia prawa, druga natomiast – „równość w prawie” – odnosi się do stosowania prawa i określana jest często jako równość traktowania. Z punktu widzenia zasad stanowienia prawa, na ustawodawcy spoczywa obowiązek brania pod uwagę każdorazowo aksjologii Konstytucji, przy wyróżnianiu cechy, która mogłaby w sposób relewantny prowadzić do rozróżnienia określonych kategorii podmiotów w ramach pewnej grupy. Z punktu widzenia zasad stosowania prawa, określenie tego, kiedy

---

<sup>20</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109.

występuję zróżnicowanie podmiotów, wynika wprost z zakresu hipotezy danej normy<sup>21</sup>. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy przepisy szczególne dodatkowo wprowadzają zróżnicowanie w zakresie określenia statusu danych podmiotów. Przy czym ewentualne zarzuty dotyczące dyskryminującego traktowania mogą być obalone albo przez wyraźne wskazanie, że dany podmiot nie jest objęty (lub jest wykluczony) z grupy podmiotów, których dotyczy dana norma, albo wykazanie, że zróżnicowanie w danej sytuacji było usprawiedliwione innymi podstawami konstytucyjnymi lub ustawodawstwem odwołujących się do tych podstaw<sup>22</sup>. Uzasadnienie odmiennego ich traktowania musi mieć bowiem potwierdzenie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach (wyrok TK z 23 października 1995 r., K 4/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 11; wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK ZU-A 2010, nr 2, poz. 15). W kontekście równego traktowania Komisja Wenecka i DGI w Pilnej Opinii wspólnej CDL-PI(2026)002 uznały za dopuszczalne różnicowanie poszczególnych grup sędziów i odmienne traktowanie tzw. grupy zielonej (młodzi sędziowie), grupy żółtej i grupy czerwonej. Co więcej, w obrębie jednej z grup – czerwonej – uznała, że możliwe byłoby dalsze zróżnicowanie sędziów. Z uwagi na to, że najpoważniejsze problemy systemowe w polskim systemie prawnym wynikają z utworzenia i funkcjonowania Izby Nadzwyczajnej Kontroli i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a zniesienie tej Izby jest ważnym wymogiem przywrócenia praworządności, nie będą tam otwarte żadne wakaty. Dlatego za dopuszczalne i zgodne z zasadą proporcjonalności Komisja Wenecka uznała rozwiązanie, zgodnie z którym mandaty sędziów grupy czerwonej zostaną zakończone ustawowo w terminie określonym w ustawie.

#### IV. Uwagi szczegółowe

Zgodnie z art. 2 ust. 1 Projektu ustawy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa działającej w okresie od 7 marca 2018 r. do 13 maja 2026 r. o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego są pozbawione mocy prawnej. Jednocześnie na mocy przepisu ust. 2 w/w pozbawienie mocy uchwał – o którym mowa w ust. 1 – nie stosuje się do uchwał w zakresie, w jakim stanowiły podstawę powołania:

---

<sup>21</sup> W. Borysiak, L. Bosek, *komentarz do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 837

<sup>22</sup> L. Garlicki, *komentarz do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9.

1. sędziego sądu rejonowego w trybie określonym w art. 106xa ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.);
2. sędziego sądu rejonowego, którego uprawnienie do ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim wynikało z art. 15 ust. 11, art. 18 lub art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1139 oraz z 2018 r. poz. 1433);
3. sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego uprawnienie do ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim wynikało z zajmowania stanowiska asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, na które zgłosił swoją kandydaturę przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3);
4. sędziego, który zrzekł się urzędu sędziego, a następnie powrócił na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objął w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa działającą w okresie od 7 marca 2018 r. do 13 maja 2026 r., albo w sposób, o którym mowa w pkt 1–3.

Zgodnie z art. 25 Projektu ustawy z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy uchwały, o których mowa w art. 2 ust. 1, nie stanowią podstawy do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do uchwał Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu wniosku o powołanie, na podstawie którego do pełnienia urzędu na stanowisku:

1. sędziego sądu rejonowego została przedstawiona osoba, o której mowa w art. 15 ust. 11, art. 18 lub 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;
2. sędziego sądu rejonowego została przedstawiona osoba będąca asesorem sądowym;
3. sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego została przedstawiona osoba zajmująca stanowisko asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, na

- które zgłosiła swoją kandydaturę przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw;
4. sędziego została przedstawiona osoba powracająca na to stanowisko, chyba że osoba ta została powołana do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na skutek uchwały, o której mowa w art. 2 ust. 1.

W ocenie opiniujących ustawowe wprowadzenie licznych wyjątków od zasady generalnej, zgodnie z którą uchwały Krajowej Rady Sądownictwa działającej w okresie od 7 marca 2018 r. do 13 maja 2026 r. są pozbawione mocy prawnej *ex tunc, ergo* są nieistniejące w obrocie prawnym może rodzić liczne wątpliwości interpretacyjne co do faktycznego zastosowania zasady równości, jednolitego podejścia do skutków w/w uchwał i konsekwencji prawnych dla ich adresatów. Projektodawca może dyferencyjnie rozróżniać status sędziów z uwagi na stan faktyczny, ale nie powinien tworzyć wyłomu od zasady nieważności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa działającej w okresie od 7 marca 2018 r. do 13 maja 2026 r. W praktyce, różny status sędziów wynikający z odmiennych okoliczności towarzyszących ich powołaniu czy wykonywaniu zawodu, nie powinien przesądzać o ważności bądź braku ważności samej uchwały KRS – wręcz odwrotnie. To samo podejście do uchwał KRS powinien implikować jednolity standard w podejściu do prawidłowego powołania sędziego na mocy nowych przepisów tak, aby wyeliminować mogące się rodzić wątpliwości w zakresie następstw od proponowanych wyjątków. Takie podejście oczywiście nie wyłącza możliwości oceny każdego przypadku *ad casum*, co oznacza, że przykładowo w grupie sędziów „nowopowołanych” uchwała KRS sanująca sytuację nominacyjną będzie swego rodzaju formalnością, ale sam fakt jej występowania wyeliminuje zarzut „quasi ważności” uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zapadłej w okresie od 7 marca 2018 r. do 13 maja 2026 r.

W tym znaczeniu ponowne przeprowadzenie postępowań w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, o którym mowa w art. 29 ust 1 Projektu ustawy (stanowisko sędziowskie objęte na skutek uchwały, o której mowa w art. 2 ust. 1, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy staje się stanowiskiem wolnym; postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego na tym stanowisku jest przeprowadzane ponownie) winno dotyczyć wszystkich zgodnie z zasadą równości oraz indywidualną oceną *ad casum* przy uwzględnieniu zaproponowanego przed projektodawcą rozróżnienia na poziomie wyjątków od nieważności uchwał, o których mowa w art. 2 ust. 1 Projektu.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Projektu ustawy w sprawach rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, które zostały prawomocnie zakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wyrok lub postanowienie orzekające co do istoty sprawy wydane przez sąd powszechny z udziałem osoby,

o której mowa w art. 3 ust. 1 albo art. 5 ust. 1 Projektu, podlega uchyleniu na wniosek strony lub uczestnika postępowania, którzy: (1) 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, o której mowa w art. 3 ust. 1 albo art. 5 ust. 1 Projektu, z powodu okoliczności związanych z jej powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i następnie na tej podstawie oparli zarzuty apelacji, lub (2) wnieśli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka skargę zawierającą zarzut wydania orzeczenia przez sąd niespełniający wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, a rozpoznanie skargi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka zostało odroczone do czasu przyjęcia środków naprawczych wymaganych na mocy sentencji wyroku pilotażowego. Na mocy art. 2 przepis ust. 1 stosuje się do wyroków i postanowień orzekających co do istoty sprawy kończących postępowanie wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przez sąd drugiej instancji z udziałem osoby, o której mowa w art. 3 ust. 1 albo art. 5 ust. 1 Projektu, jeżeli strona lub uczestnik postępowania: (1) w czasie właściwym dla złożenia wniosku o wyłączenie sędziego podnosili zarzuty co do prawidłowości składu sądu drugiej instancji lub co do niezawisłości lub bezstronności uczestniczącej w tym składzie osoby, o której mowa w art. 3 ust. 1 albo art. 5 ust. 1 Projektu, z powodu okoliczności związanych z jej powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, lub (2) wnieśli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka skargę zawierającą zarzut wydania orzeczenia przez sąd niespełniający wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, a rozpoznanie skargi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka zostało odroczone do czasu przyjęcia środków naprawczych wymaganych na mocy sentencji wyroku pilotażowego. Zgodnie z ust. 4 wniosek, o którym mowa w ust. 1 i 2, składa się do sądu właściwego w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia wykazu, o którym mowa w art. 14 ust. 1.

Zgodnie z art. 34 Projektu analogiczne zasady stosuje się w sprawach rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46, 304, 1178 i 1420), ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860, 1178, 1661, 1814 i 1818) oraz ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633).

Zgodnie z art. 35 Projektu analogiczne zasady stosuje się w sprawach rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie Opiniujących wzruszanie orzeczeń wydanych przez osoby powołane do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego na skutek uchwał podjętych przez Krajową Radę Sądownictwa działającą w okresie od 7 marca 2018 r. do 13 maja 2026 r. powinno być oparte

o konstrukcję wspartą na co najmniej trzech filarach. Pierwszy, powinien materializować się powiązaniem związku osoby, o której mowa w art. 3 ust. 1 albo art. 5 ust. 1 Projektu w składzie zespołu orzeczniczego, z wpływem na treść orzeczenia. Drugi, powinien przewidywać powszechną możliwość wzruszania przedmiotowych (dotkniętych w/w wadą) orzeczeń, i nie ograniczać się jedynie do spraw, w których podniesiony został zarzut co do prawidłowości składu sądu lub co do niezawisłości lub bezstronności uczestniczącej w tym składzie osoby, względnie wniesienia do ETPCz odpowiedniej skargi. Owa powszechność winna wynikać z przekonania, że strony względnie uczestnicy postępowania mogli nie składać przedmiotowego zastrzeżenia z wielorakich – często niezależnych od nich – przyczyn, i w tym sensie nie powinni być dyskryminowani w relacji do tej przewidzianej w Projekcie instytucji procesowej. Przykładowo brak złożenia zastrzeżenia mógł wynikać z taktyki procesowej uwzględniającej obiektywne okoliczności personalne tego okresu lub ze zwykłego przekonania o negatywnych konsekwencjach orzecznich, które mogą wystąpić w sytuacji złożenia takiego zastrzeżenia. Tego typu przypadki nie powinny być karane wykluczeniem na etapie możliwości wzruszenia. Trzeci filar powinien się opierać na wprowadzeniu przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie wniosku, o którym mowa w ust. 1 i 2 art. 33 Projektu ustawy. Takie rozwiązanie powinno wyeliminować mogące wystąpić problemy dot. m.in.: hurtowego składania wniosków wzruszeniowych czy zwykłego pieniactwa procesowego. Udział i namysł profesjonalnego pełnomocnika (jego podpis pod wnioskiem) powinien gwarantować, iż tylko uzasadnione będą trafiały do obrotu prawnego. Na marginesie wywodu zwraca się uwagę na termin miesięczny na złożenie wniosku, który może okazać się terminem zbyt krótkim z perspektywy realnej oceny orzeczenia, a także na brak wskazania konkretnych Izb Sąd Najwyższego rozpoznających przedmiotowe wnioski – co w sytuacji występujących wątpliwości co do prawidłowości funkcjonowania niektórych izb SN – może generować kolejne dysfunkcjonalności prawne.

## **V. Wnioski**

W świetle poczynionych uwag należy stwierdzić, że Projekt zmierza do rozwiązania najważniejszej kwestii będącej źródłem problemu z praworządnością w Polsce i dotyczącej sądownictwa. Stanowi część kompleksowych rozwiązań mających na celu przywrócenie zgodnego z konstytucją funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Projektowana ustawa uwzględnia liczne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które podważyły status sędziów rekomendowanych przez niekonstytucyjnie ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa. Projekt jest również zasadniczo zbieżny z uwagami Komisji Weneckiej zawartymi w opiniach dotyczących statusu

sędziów powołanych na podstawie wadliwego rozwiązania obowiązującego od 2018 roku. Na problem nominacji sędziowskich dokonanych z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS, które są dotknięte istotną wadą prawną zwracano również uwagę w doktrynie prawa<sup>23</sup>. Wreszcie istotnym argumentem stanowiącym uzasadnienie dla pilnego i całościowego rozwiązania problemu, i przywrócenia praworządności i transparentności w funkcjonowaniu organów władzy sądowniczej, zgodnie ze standardem „niezależnego i niezawisłego sądu ustanowionego ustawą”, jest m.in. decyzja ETPCz z 7 listopada 2024 r. w sprawie *I.G. przeciwko Polsce i 19 innych wniosków* (nr skargi 42668/21), na mocy której doszło do zawarcia ugód między skarżącymi a rządem polskim, w ramach których skarżący zgodzili się zrzec wszelkich dalszych roszczeń wobec Polski w związku z faktami stanowiącymi podstawę skarg<sup>24</sup>.

Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej pragnie podkreślić, że swoje stanowisko na temat zasadności i konieczności uregulowania konsekwencji niewłaściwego ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa, a co za tym idzie przyjęcia rozwiązań mających na celu przywrócenie zgodnego z konstytucją ukształtowania Krajowej Rady Sądowej, a także usunięcia negatywnych konsekwencji związanych z powołaniami sędziów z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS na gruncie ustawy z 8 grudnia 2017 r., a mających fundamentalne znaczenie dla statusu sędziów powołanych po 2018 - przedstawiał parokrotnie.

---

<sup>23</sup> Tak np. K. Grajewski, *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. – zmiana prawdziwa czy pozorna?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022 nr 5 (69), s. 34. Zob. również: G. Skąpska, *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, nr 1; K. Markiewicz, *Czy w Polsce są wolne sądy? Ocena z perspektywy trzech lat walki o praworządność*, „Iustitia” 2018, nr 4; K. Skotnicki, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2020, vol. 93, s. 47–59; M. Szwed, *Dopuszczalność ustawowego przerwania kadencji członków sędziowskich Krajowej Rady Sądownictwa w składzie wynikającym z ustawy z 8 grudnia 2017 r. w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6(76), s. 97–107; A. Frankiewicz-Bodynek, *W sprawie zgodności z Konstytucją RP powoływania sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6(70), s. 141–155; W. Wróbel, W. Wróbel, *O sędziach i sądach w rozumieniu Konstytucji i w rozumieniu ustawy*, „Konstytucyjny.pl”, 15 lutego 2025., <https://konstytucyjny.pl/wlodzimierz-wrobel-o-sedziach-i-sadach-w-rozumieniu-konstytucji-i-w-rozumieniu-ustawy/> [dostęp: 10.02.2026]

<sup>24</sup> Na pilną konieczność rozstrzygnięcia kwestii związanych z kryzysem wywołanym reformą wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza zaś wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji nominacji sędziowskich dokonanych z udziałem tego organu, wskazuje ilość spraw zadekretowanych w ETPCz przeciwko Polsce, których liczba przekroczyła już 1100, a co za tym idzie kosztów finansowych, jakie ponoszą polscy podatnicy. Podkreślenia przy tym wymaga, że nawet ugody zawarte przez skarżących, na mocy których zgodzili się wycofać skargi i zrzec wszelkich roszczeń stanowią obciążenie dla budżetu państwa polskiego – każdy ze skarżących tytułem zwrotu kosztów i wydatków oraz na pokrycie wszelkich szkód majątkowych i niemajątkowych - otrzyma w przeliczeniu na PLN 10.000 euro. Zob. decyzja ETPCz z 7 listopada 2024 r. w sprawie *I.G. przeciwko Polsce i 19 innych wniosków* (nr skargi 42668/21) <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-238070%22%5D%7D>

Począwszy od opinii z dnia 5 lutego 2024 roku do przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości (Radę Ministrów) projektu ustawy o zmianie o Krajowej Rady Sądownictwa (projekt z dnia 11 stycznia 2024), która została przesłana do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 5 lutego 2024 roku, następnie do projektu ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 12 lipca 2014 roku<sup>25</sup> (procedowanej jako druk sejmowy nr 219), następnie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa rozpatrywanej na etapie prac rządowych wniesionego przez Ministra Sprawiedliwości (UPR04)<sup>26</sup>, wreszcie opinii z dnia 5 lutego 2025 roku do projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2023, a także opinii z dnia 27 października 2025 roku do 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 (UPR02) rozpatrywanej na etapie prac rządowych, która została przesłana do Ministerstwa Sprawiedliwości. Z uwagi na to, że przedstawiony obecnie Projekt jest zasadniczo zbieżny z poprzednimi wersjami projektów, zarówno dotyczącymi ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, jak i ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2023 opiniowanego Projektu - zawarte w dotychczasowych opiniach uwagi pozostają aktualne.

<sup>25</sup> Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięciem z dnia 20 listopada 2025 roku w sprawie Kp 2/24 w trybie kontroli prewencyjnej uznał, że ustawa z dnia 12 lipca 2025 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest niezgodna z Konstytucją RP. Podkreślenia jednak wymaga, że w wydaniu rozstrzygnięcia brały udział osoby nieuprawnione do orzekania, co zostało stwierdzone m.in. w wyroku ETPCz z 7 maja 2021 r., w sprawie *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 (HUDOC VII.510.147.2019); wyroku z 14 grudnia 2023 r., w sprawie *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21 (wyrok w języku polskim dostępny jest na stronie <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/index.html?ComplainantYear=0&Code=40119%2f21&CaseType=Decision%2cSentence> [dostęp: 15.01.2026] lub na stronie <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=002-14264> [dostęp: 15.01.2026]. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że po skardze Komisji Europejskiej, która 22 grudnia 2021 r. wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w trybie art. 258 TFUE w związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwem (w szczególności wyrokami z 14 lipca 2021 r., sprawa P 7/20 oraz z 7 października 2021 r., sprawa K 3/21), TSUE 18 grudnia 2025 roku wydał wyrok C-448/23 Komisja Europejska przeciwko Polsce, w którym stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także na mocy zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także na mocy zasady wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału, poprzez brak spełnienia przez Trybunał Konstytucyjny wymogów niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów TK oraz jego Prezesa (ECLI:EU:C:2025:975).

<sup>26</sup> Dnia 26 stycznia 2026 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Kodeks wyborczy (procedowana jako druk sejmowy nr 2108). Ustawa została skierowana przed podpisaniem przez Prezydenta do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (weto). W wyniku głosowania Sejmu, weto prezydenckie nie zostało odrzucone. Dostępna na stronie Sejmu [https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/2108\\_u.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/2108_u.htm) [dostęp: 15.03.2026]

Jednocześnie Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej podkreśla pilną konieczność dokonania zmian w prawie polskim w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przywrócenia wartości państwa prawnego i naprawienie systemu prawnego. Stan obecny jest niezgodny z obowiązującą Konstytucją oraz narusza standardy międzynarodowe.

W ocenie Opiniujących Projekt powinien być przedmiotem dalszych prac parlamentarnych.

Adw. dr hab. Monika Haczkowska, prof. UO

Adw. dr Adam Rogala-Lewicki

Adw. Dorota Kulińska  
Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
Naczelnej Rady Adwokackiej

Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
przy Naczelnej Rady Adwokackiej  
adw. Dorota Kulińska

