



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Materiał stanowi polską wersję dokumentu

Warszawa, dnia 16 lipca 2025 r.

Naczelna Rada Adwokacka
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa
Polska

**Sekretariatu Komitetu Ministrów
Rady Europy**
Avenue de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Francja

dotyczy: sprawy Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21)

**Obserwacje Naczelnej Rady Adwokackiej w Polsce
w przedmiocie wykonania grupy wyroków
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu,
a w tym wyroku pilotażowego wydanego w sprawie
Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) i inne**

Do wiadomości:

Marcin Wiącek – Rzecznik Praw Obywatelskich

I. Uwagi wstępne

1. Naczelna Rada Adwokacka w Polsce (**NRA**) jest organem reprezentującym polską Adwokaturę, która jest samorządem adwokatów i aplikantów adwokackich. Najważniejszymi zadaniami statutowymi Adwokatury Polskiej są: udzielanie pomocy prawnej, współdziałanie w ochronie praw człowieka i wolności obywatelskich oraz kształtowanie i stosowanie prawa.
2. NRA wraz z Komisją Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej (**KPC NRA**) poświęcają dużo uwagi kwestiom przestrzegania praw człowieka i wolności zagwarantowanych przez Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (**Konwencja** lub **EKPC**) w Polsce, a w tym także kwestiom praworządności, realizacji prawa do sądu oraz gwarancjom proceduralnym mającym na celu zapewnienie

skutecznej ochrony praw i wolności człowieka przez krajowy system prawny. NRA oraz KPC NRA aktywnie uczestniczą w procesie wdrażania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (**ETPC** lub **Trybunał**) przez polskie władze oraz przedkładają pisemne obserwacje dotyczące najważniejszych spraw wytoczonych przeciwko Polsce.

3. NRA stale monitoruje zagadnienia związane z praworządnością w Polsce, zwracając szczególną uwagę na kwestię prawa do sądu oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego, w tym prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.
4. Zgodnie z art. 9 Rozdziału 2 Regulaminu Komitetu Ministrów w sprawie czuwania nad wykonywaniem wyroków i warunków polubownego załatwienia spraw, NRA przedstawia swoje uwagi w sprawie wykonania przez polskie władze wyroków ETPC dotyczących zagwarantowania prawa do sądu, mając nadzieję, że niniejsze obserwacje wesprą Komitet Ministrów Rady Europy w skutecznym nadzorowaniu wykonywania przez organy w Polsce ich międzynarodowych zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy.

II. Przedmiot stanowiska NRA

5. Przedmiotem stanowiska NRA jest stan wykonania wyroków ETPC w zakresie przywracania praworządności w Polsce w obszarze gwarancji prawa do sądu.
6. Kluczowym wyrokiem w tym obszarze jest wyrok Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21, 23 listopada 2023 r.), odwołujący się do uprzednio wydanych wyroków w sprawach Reczkowicz przeciwko Polsce (skarga nr 43447/19, §§ 4-53, 22 lipca 2021 r.), Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (skarga nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.), Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 1469/20, §§ 4-78 i 95-225, 3 lutego 2022 r.) i Grzęda przeciwko Polsce ([WI], skarga nr 43572/18, §§ 14-28, 15 marca 2022 r.).
7. Zgodnie z regułą 61 Regulaminu Trybunału sprawa Wałęsa przeciwko Polsce poddana została procedurze wyroku pilotażowego. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku pilotażowego pozwane państwo jest zobowiązane do wyeliminowania źródła naruszenia na przyszłość i zapewnienia zadośćuczynienia za uszczerbek doznanym w przeszłości nie tylko przez indywidualnego skarżącego (skarżących) w sprawie pilotażowej, ale także przez wszystkie inne ofiary tego samego rodzaju naruszenia. W wyroku pilotażowym Wałęsa przeciwko Polsce Trybunał stwierdził, że u podstaw naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji stwierdzonych w wymienionych sprawach leżą następujące problemy systemowe (zob. § 324):
 - 7.1. wadliwa procedura powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa (**KRS**) ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.; ustawa zmieniająca z 2017 r.);

- 7.2. funkcjonowanie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (**IKNiSP**), która nie będąc niezawisłym „zgodnym z prawem” sądem w rozumieniu Konwencji, dysponuje wyłączną kompetencją do rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego;
- 7.3. procedura skargi nadzwyczajnej, która jest niezgodna ze standardami rzetelnego procesu sądowego i zasadą pewności prawa, a to z uwagi na:
 - a) brak przewidywalności przepisów, które przyznają władzom i organom zaangażowanym w procedurę nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej;
 - b) możliwość użycia w praktyce tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jako „zakamuflowanego zwyczajnego środka odwoławczego” i doprowadzenia w ten sposób do ponownego zbadania sprawy, w tym ponownego ustalenia okoliczności faktycznych, przy czym organ orzekający działa w charakterze sądu trzeciej czy czwartej instancji ustalającego okoliczności faktyczne;
 - c) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich podważenie wyroków, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.;
 - d) brak wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużywaniem i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej (np. z powodów politycznych).
 - e) rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych przez IKNiSP, która dysponuje wyłącznymi kompetencjami w tym zakresie, nie dysponując jednocześnie statusem sądu niezależnego i ustanowionego zgodnie z ustawą.
8. W wyroku pilotażowym Trybunał podzielił wskazówki dotyczące środków ogólnych udzielonych Polsce przez Komitet Ministrów w decyzji na 1468 posiedzeniu, w której wezwał Polskę do szybkiego wypracowania środków mających na celu (§ 329):
 - 8.1. przywrócenie niezależności KRS poprzez przyjęcie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów;
 - 8.2. uregulowanie statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie ukształtowanym ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów;
 - 8.3. zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS, w których proponuje się kandydatów do powołania na urzędy sędziowskie przez Prezydenta RP, w tym również kandydatów do Sądu Najwyższego.
9. Dodatkowo Trybunał, w stosunku do IKNiSP, której problematyka jest częściowo regulowana ogólnymi środkami zaradczymi, wskazał, że Polska powinna zastosować odpowiednie środki legislacyjne w celu zapewnienia, że organ ten czyni zadość wymogom „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z orzecznictwem Trybunału zwracając uwagę na szerokie kompetencje IKNiSP, a wśród nich uprawnienie do rozpoznania wniosków obejmujących zarzut braku niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, sygnalizując, że kwestie niezawisłości

sędziów muszą być rozstrzygane przez sąd lub sądy, które same są „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w świetle Konwencji (zob. § 330).

10. W zakresie wadliwie działającej procedury skargi nadzwyczajnej Trybunał wskazał (zob. § 331), że Polska musi:

- 10.1. usunąć lub zmienić przepisy, które pozwalają uprawnionym organom na nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej;
- 10.2. usunąć lub zmienić przepisy, które umożliwiają uprawnionym organom wykorzystanie procedury skargi nadzwyczajnej w praktyce jako „zakamuflowanego zwyczajnego środka zaskarżenia” i doprowadzenie w ten sposób do ponownego badania sprawy, w tym ponownego ustalania okoliczności faktycznych;
- 10.3. usunąć lub zmienić przepisy, które przyznają Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich wyjątkowo wydłużone terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, w tym w sprawach zakończonych przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.;
- 10.4. wprowadzić zabezpieczenia przed nadużyciami procesowymi procedury skargi nadzwyczajnej, w szczególności, aby wykluczyć instrumentalizację tej procedury do celów politycznych.

III. Ocena wykonania wyroku pilotażowego – projekty legislacyjne

Uwagi wstępne

11. Na dzień sporządzenia niniejszych Obserwacji żadne z zaleceń Trybunału oraz Komitetu Ministrów nie zostało wdrożone w postaci wprowadzenia regulacji ustawowych, które zastąpiłyby regulacje naruszające Konwencję.

12. W dniu 12 lipca 2024 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹ (**ustawa z 12 lipca 2024 r.**), która w trybie kontroli prewencyjnej została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa została opatrzona sygn. akt Kp 2/24 i do dzisiaj nie została rozpoznana.

13. Ponadto Rząd RP podjął działania w zakresie opracowania rozwiązań ustawowych mających na celu realizację pozostałych zaleceń wynikających z wyroku pilotażowego Wałęsa przeciwko Polsce.

14. Na dzień sporządzenia niniejszych Obserwacji zostały przedstawione dwa projekty regulujące problematykę objętą wyrokiem pilotażowym Wałęsa przeciwko Polska:

- projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał

¹ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/219_u/\\$file/219_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/219_u/$file/219_u.pdf) (dostęp: 1.07.2025).

Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 – projekt z dnia 13 maja 2025 roku opublikowany na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości² (**projekt ustawy z 13 maja 2025 r.**);

- projekt ustawy o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, który w art. 6 obejmuje również zmiany w omawianym zakresie ustawy o Sądzie Najwyższym. Projekt został opublikowany w wykazie prac legislacyjnych pod nr UD206 w dniu 21 marca 2025 r. i aktualnie znajduje się na etapie opiniowania³ (**projekt ustawy z 21 marca 2025 r.**).

Ocena wykonania wyroku w zakresie przywrócenie niezależności KRS poprzez przyjęcie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru członków KRS wybieranych spośród sędziów

15. Ustawa z 12 lipca 2024 r. realizując wymóg wynikający z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP przewiduje wybór 15 sędziów do KRS wyłącznie przez sędziów. W stosunku do uregulowań obowiązujących przed rokiem 2018 ustawa ta przewiduje wybór „sędziowskiej” części Rady przez wszystkich sędziów polskich w wyborach bezpośrednich, a nie, tak jak to było dotychczas, przez zgromadzenia ogólne lub zgromadzenia przedstawicieli (zob. art. 11f ustawy).
16. Ustawa z 12 lipca 2024 r. przewiduje, że do składu KRS wybierani będą przez sędziów: jeden sędzia Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów apelacyjnych, trzech sędziów sądów okręgowych, sześciu sędziów sądów rejonowych, jeden sędzia sądu wojskowego, jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego.
17. Ustawa z 12 lipca 2024 r. przewiduje zakończenie działalności członków KRS w dotychczasowym składzie. W uzasadnieniu do projektu ustawy przyjęto, że przepisy ustawy zmieniającej z 2017 r. wprowadziły tryb wyboru naruszający normy konstytucyjne, w szczególności przerwanie trwającej ówczesnie czteroletniej kadencji członków KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP), a także przejęcie przez Sejm RP wyboru 15 sędziów – członków KRS, niezgodnie z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 7, art. 10 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą jednocześnie odwoływać się do konstytucyjnej ochrony trwałości czteroletniej kadencji wybieralnego członka KRS (art. 187 ust. 3 Konstytucji RP).
18. Ustawa z 12 lipca 2024 r. nie weszła w życie, z uwagi na skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP. Dodać trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w aktualnej sytuacji i składzie nadal nie spełnia wymogów „sądu

² <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-ustawy-o-przywroceniu-ladu-konstytucyjnego-w-sadownictwie> (dostęp: 1.07.2025).

³ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12395952> (dostęp: 1.07.2025).

ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust.1 Konwencji, jak wynika z wyroku Trybunału wydanego w sprawie Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18).

Ocena wykonania wyroku w zakresie statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS oraz orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów

19. Zagadnienie to zostało objęte projektem 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 (projekt ustawy z 13 maja 2025 r. opublikowany na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości).
20. Projekt ustawy z 13 maja 2025 r. przewiduje, że uchwały Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 roku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądów wszystkich szczebli są pozbawione mocy prawnej (zob. s. 15 uzasadnienia projektu ustawy z 13 maja 2025 r.).
21. Projekt ustawy z 13 maja 2025 r. różnicuje sytuację prawną osób powołanych na urząd sędziego w zależności od „przynależności” do następujących kategorii:
 - w przypadku osób będących asesorami sądowymi, osób będących referendarzami sądowymi i asystentami sędziów oraz osób korzystających z prawa do powrotu do wykonywania zawodu sędziego w drodze uchwały przyszłej, prawidłowo ukształtowanej KRS, nastąpić ma konwalidacja powołania ze skutkiem uniemożliwiającym kwestionowanie w przyszłości ich statusu jako prawidłowo powołanych sędziów (zob. str. 16-22 uzasadnienia projektu ustawy z 13 maja 2025 r.);
 - w przypadku osób będących sędziami ubiegającymi się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w innym sądzie lub w sądzie wyższego rzędu projekt przewiduje ich przywrócenie na stanowiska powierzone zgodnie z art. 179 Konstytucji RP – reguła powrotu na poprzednie stanowiska – (zob. str. 22-23 uzasadnienia projektu ustawy z 13 maja 2025 r.);
 - w przypadku osób, które przyszły do zawodu sędziego z innych zawodów (w tym m.in. 80 osób w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym) projekt przewiduje ustanie stosunku służbowego na stanowisku sędziego.
22. Projekt ustawy z 13 maja 2025 r. przewiduje także, że powyższe skutki nastąpią z mocy prawa z chwilą wejścia ustawy w życie, a wystąpienie tych skutków, w odniesieniu do poszczególnych osób, będzie stwierdzał Minister Sprawiedliwości w wykazie ogłaszanym w obwieszczeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Projekt przewiduje dopuszczalność wniesienia przez

zainteresowaną osobę odwołania do Sądu Najwyższego w celu umożliwienia zbadania prawidłowości określenia we wpisie do wykazu ogłaszanego przez Ministra Sprawiedliwości (zob. str. 24-26 uzasadnienia projektu ustawy z 13 maja 2025 r.).

23. Kolejny z projektowanych ustawą etapów przywracania prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą polega na ponownym przeprowadzeniu postępowań w odniesieniu do stanowisk, które zostały objęte w latach 2018–2025 na podstawie uchwał wadliwie ukształtowanej KRS. W celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości projekt ustawy z 13 maja 2025 r. przewiduje system ustawowych delegacji, co oznacza delegowanie z mocy ustawy do pełnienia czynności sędziowskich w sądzie, w którym dana osoba obecnie zajmuje stanowisko albo do którego została przeniesiona (zob. str. 32 uzasadnienia projektu ustawy z 13 maja 2025 r.).
24. Projektowane rozwiązania pozostają bez wpływu na orzeczenia wydane z udziałem osób powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek KRS ukształtowanej na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r. Projekt ustawy z 13 maja 2025 r. zakłada, że skutki orzeczeń niewzruszonych lub niepodlegających wzruszeniu zostaną uznane i będą przestrzegane w obrocie prawnym, chyba że odmienne konsekwencje wynikają z wydanych w konkretnych sprawach orzeczeń trybunałów międzynarodowych (por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (**TSUE**) w sprawie z dnia 6 października 2021 r., C-487/19 W.Ż., pkt 160, w sprawach połączonych z dnia 13 lipca 2023 r., C-615/20 i C-671/20 YP i in., pkt 65–66) – zob. str. 35 uzasadnienia.
25. W zakresie problematyki trwałości orzeczeń wydanych w latach 2018-2025 projekt ustawy z 13 maja 2025 r. przewiduje także środek prawny umożliwiający wzruszenie orzeczeń wydanych z udziałem powyższych osób. Projektuje się, że taki środek przysługiwałby wyłączenie stronom i uczestnikom postępowania, którzy w czasie właściwym dla złożenia wniosku o wyłączenie sędziego podnosili zarzuty co do prawidłowości składu sądu pierwszej instancji lub co do niezawisłości lub bezstronności uczestniczącej w tym składzie osoby, w stosunku do której obecna KRS podjęła uchwałę o przedstawieniu wniosku o powołanie, z powodu okoliczności związanych z powołaniem tej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i następnie na tej podstawie wnieśli środki zaskarżenia.
26. Szczególne rozwiązanie projektowane jest w odniesieniu do orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych wskutek skargi nadzwyczajnej, które mają podlegać uchyleniu na wniosek stron lub innego uczestnika postępowania złożony w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy. Uwzględnienie tego wniosku nie zostało uzależnione od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków. Jak podkreśla się w motywach projektu ustawy, rozwiązanie takie podyktowane jest stwierdzoną w pilotażowym wyroku ETPCz w sprawie Wałęsa p. Polsce niezgodnością regulacji skargi nadzwyczajnej z postanowieniami Konwencji (zob. str. 36 uzasadnienia projektu ustawy z 13 maja 2025 r.).

Ocena wykonania wyroku w zakresie zapewnienia, aby IKNiSP spełniała standard niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą i wyłącznej jej kompetencji w zakresie rozpoznania wniosków obejmujących zarzut braku niezawisłości sędziego lub niezależności sądu

27. Przedstawiony 13 maja 2025 r. 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 przewiduje:

- zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych;
- uchylenie przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej wprowadzonych tzw. ustawą kagańcową (ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i innych ustaw z 2020 r. poz. 190), które pozwalały na pociąganie sędziów i prokuratorów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za działania w ramach obowiązków orzeczniczych (sędziowie) i służbowych (prokuratorzy) nakierowanych na realizację norm konstytucyjnych i konwencyjnych związanych z prawem stron do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą, niezależny i bezstronny, w tym także w zakresie kwestionowania istnienia stosunku służbowego sędziego, skuteczności powołania sędziego lub jego umocowania. Projekt ustawy zmienia ustawę o Sądzie Najwyższym w zakresie art. 72 tej ustawy.

28. Odnotować także należy, że w zakresie zarzutu formułowanego w wyroku pilotażowym co do wyłącznej kompetencji IKNiSP do rozpoznawania wniosków obejmujących zarzut braku niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, Rząd RP opracował projekt ustawy z 21 marca 2025 r., który w art. 6 obejmuje zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym w omawianym zakresie. W zakresie realizacji zaleceń wyroku pilotażowego Trybunału projekt ustawy przewiduje:

- uchylenie § 2-6 art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym, które przewidują wyłączną kompetencję IKNiSP do rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego zawierających zarzut braku niezawisłości sędziego oraz niezależności sądu (zob. art. 6 pkt. 1 projektu ustawy z 21 marca 2025 r);
- uchylenie § 2-25 art. 29 ustawy o Sądzie Najwyższym, które przewidują zakaz kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także ograniczeń w zakresie badania wymogu niezawisłości i bezstronności sędziego (zob. art. 6 pkt. 2 projektu ustawy z 21 marca 2025 r);
- uchylenie art. 72 oraz art. 75 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, które przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego Sądu Najwyższego za tzw. odmowę sprawowania wymiaru sprawiedliwości;
- uchylenie § 2-5 art. 82 ustawy o Sądzie Najwyższym, które przewidują wyłączną kompetencję IKNiSP w zakresie wydawania uchwał w powiększonym, 7-osobowym składzie, w przedmiocie zagadnień prawnych dotyczących niezawisłości sędziego i niezależności sądu (zob. art. 6 pkt. 6 projektu ustawy z 21 marca 2025 r).

Ocena wykonania wyroku w zakresie wadliwie działającej procedury skargi nadzwyczajnej

29. Przedstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt ustawy z 13 maja 2025 r. o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 zakłada zniesienie instytucji skargi nadzwyczajnej, jako konsekwencję zastrzeżeń wyartykułowanych w wyroku pilotażowym Wałęsa przeciwko Polsce.
30. Odnotać jednak należy, że już po opublikowaniu projektu ustawy z 13 maja 2025 r. o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 pojawiły się publikacje, z których wynika, że Ministerstwo Sprawiedliwości planuje „zachowanie niektórych dobrych aspektów skargi nadzwyczajnej”⁴. Z doniesień prasowych wynika, że Ministerstwo Sprawiedliwości proponuje poszerzenie listy podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi kasacyjnej o Rzecznika Finansowego i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Pacjentów oraz stworzenie możliwości uchylecia przez sąd prawomocnego orzeczenia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku, jeżeli w sprawie tego samego spadku zostało już wcześniej wydane prawomocne orzeczenie.
31. Z uwagi na brak projektów aktów prawnych, o których mowa w pkt. 30 powyżej nie jest na tym etapie możliwa ocena, zgodności takiego rozwiązania ze standardem konwencyjnym w świetle zastrzeżeń Trybunału sformułowanych w wyroku pilotażowym Wałęsa przeciwko Polsce.

IV. Ocena wykonania wyroku pilotażowego – praktyka orzecznicza

32. Z punktu widzenia gwarancji prawa do sądu kluczowe znaczenie ma dostępność procedur sądowych pozwalających na zagwarantowanie, że sprawa zostanie rozpoznana przez bezstronny i niezawisły sąd ustanowiony zgodnie z ustawą. NRA sygnalizowała już, w obserwacjach z 17 maja 2023 r.⁵, wprowadzenie do systemu prawnego testu niezawisłości i bezstronności sędziego, którego warunki zostały ukształtowane w sposób znacząco utrudniający lub wręcz uniemożliwiający realizację prawa strony do rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd ustanowiony zgodnie z ustawą, a to z uwagi na wadliwie ukształtowany status sędziów powołanych w procedurze przed KRS ukształtowaną na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. NRA wskazuje, że do dzisiaj żaden z mankamentów opisanych w tym stanowisku nie został usunięty.

⁴ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/co-dalej-ze-skarga-nadzwyczajna,533015.html> (dostęp: 1.07.2025).

⁵ Stanowisko NRA dotyczące wykonania wyroków ws. sprawy Broda-Bojara przeciwko Polsce (skarga nr 26691/18 i 27367/18), Reczkowicz przeciwko Polsce (skarga nr 43447/19), Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18) oraz Grzęda przeciwko Polsce (skarga nr 43572/18).

33. Jednocześnie z praktycznych doświadczeń adwokatów inicjujących postępowania o wyłączenie sędziego (zarówno w ramach wniosku o wyłączenie jak i wniosku o przeprowadzenie tzw. testu bezstronności i niezawisłości) wynika, że procedury te są nieskuteczne, zarówno na poziomie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego jak i sądów administracyjnych. Poniżej przedstawiamy kilka takich typowych sytuacji procesowych, w których wnioski stron nie prowadzą do merytorycznego rozpoznania ich wątpliwości co do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd.

Postępowania w Sądzie Najwyższym

34. Z praktycznych doświadczeń adwokatów w postępowaniach przed Sądem Najwyższym wynika, że:

- 34.1. Wnioski o wyłączenie sędziego Sądu Najwyższego, jeżeli są rozpoznawane przez sędziów powołanych w wadliwej procedurze, bywają „pozostawiane bez żadnych dalszych czynności” z powołaniem się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2024 roku (sygn. akt: III CZP 44/23⁶). Uchwała ta przewiduje, że wnioski o wyłączenie sędziego oparte wyłącznie na okolicznościach towarzyszących powołaniu sędziego nie wywołują skutków prawnych, a jeżeli zostały uwzględnione na poziomie sądu pierwszej instancji to postanowienie o wyłączeniu sędziego podlega uchyleniu, zaś orzeczenia wydane w składzie bez takiego sędziego obarczone są wadą nieważności (art. 379 pkt. 3 KPC). Uchwała ta została podjęta w składzie, w którym wszyscy członkowie składu sędziowskiego zostali powołani w wyniku wadliwej procedury przed Krajową Radą Sądownictwa ukształtowaną na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., co narusza zasadę *nemo iudex in causa sua*. Uchwale tej nadano moc zasady prawnej, która w założeniu ma wiązać wszystkie składy sędziowskie.
- 34.2. Powołana wyżej uchwała jest stosowana zarówno w sprawach ze skargi kasacyjnej, gdy strona poinformowana o składzie sądu składa wniosek o wyłączenie sędziego lub o test bezstronności i niezawisłości, jak również w sytuacji, gdy do Sądu Najwyższego wpływa wniosek sędziego sądu powszechnego, który został wyłączony od rozpoznania sprawy na etapie postępowania przed sądem powszechnym. W pierwszym przypadku w ogóle nie dochodzi do merytorycznego rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego lub testu bezstronności i niezawisłości – wniosek jest pozostawiony bez rozpoznania. W tym drugim przypadku uwzględniony w sądzie powszechnym wniosek o wyłączenie sędziego jest uchylany przez SN z powołaniem się na powyższą uchwałę. Taka praktyka orzecznicza prowadzi do faktycznego braku procedur pozwalających na weryfikację wątpliwości co do statusu sędziego bezstronnego i niezawisłego.

⁶ <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20CZP%2044-23.pdf> (dostęp: 04.07.25)

- 34.3. Duża część wniosków o wyłączenie sędziego lub o przeprowadzenie testu bezstronności i niezawisłości, które wpływają do SN są rozpoznawane przez sędziów także powołanych w wadliwej procedurze. W praktyce oznacza to, że wszystkie one są rozpoznawane z naruszeniem zasady *nemo iudex in causa sua*. Wskazanie wynikające z wyroku pilotażowego, co do wykluczenia takich sytuacji, nie jest więc respektowane.
- 34.4. W przypadku, gdy wniosek o przeprowadzenie tzw. testu bezstronności sędziego Sądu Najwyższego jest rozpoznawany przez sędziego, co do którego nie ma wątpliwości co do gwarancji bezstronności i niezawisłości, wówczas z reguły postępowanie wywołane wnioskiem o przeprowadzenie testu jest zawieszane do czasu rozpatrzenia przez TSUE pytań prejudycjalnych zadanych przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 października 2023 r. (sygn. akt: III CB 40/23). Sprawa przed TSUE uzyskała sygn. akt C-748/23. W następstwie zawieszenia postępowań przed Sądem Najwyższym dochodzi do zawieszenia postępowania przed sądem powszechnym, jeżeli sprawa trafiła do Sądu Najwyższego wskutek wniosku wyłączonego sędziego zgodnie z art. 42a §13 prawa o ustroju sądów powszechnych. Znany jest również przypadek zawieszenia postępowania w sprawie wniosku o przeprowadzenie tzw. testu bezstronności przez Sąd Najwyższy „z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718-21 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. *Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21) w terminie tam zakreślonym*” (sygn. akt III CB 14/22). W sposób oczywisty prowadzi to znacznej przewlekłości postępowania.
- 34.5. Znane są także przypadki, w których wyłączony sędzia sądu powszechnego składa wniosek o test bezstronności i niezawisłości oraz wniosek o wyłączenie tego samego sędziego. Taka sytuacja miała miejsce przykładowo w sprawach o sygn. III CB 33/25 oraz III CB 46/25, gdzie do rozpoznania wniosku wyłączonej sędzi został wylosowany pięciosobowy skład sądzący, w którym czterech sędziów zostało powołanych do SN w wadliwej procedurze. Wyłączona sędzia złożyła wniosek o test bezstronności i niezawisłości wobec piątego sędziego z tego składu Sędziego Sądu Najwyższego Z.P., powołanego do SN w roku 2010. W dniu 3.06.2025 Sąd Najwyższy (w osobie Sędziego Sądu Najwyższego także powołanego przed 2018 rokiem) zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia TSUE w sprawie C-748/23. Wyłączona sędzia złożyła jednak także wniosek o wyłączenie tego samego SSN Z.P., który został rozpoznany przez innego sędziego. Postanowieniem z dnia 7.06.2025 r. SN w osobie Prezes Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, wobec której istnieją wątpliwości co do gwarancji niezawisłości i bezstronności z uwagi okoliczności towarzyszące jej powołaniu, wyłączył SSN Z. P. od rozpoznania sprawy. Opisane w tym wypadku postąpienie Prezes Izby Cywilnej Sądu Najwyższego stanowi nie tylko działanie w warunkach naruszenia zasady *nemo iudex in causa sua*, lecz także stanowi wręcz przejaw zachowań, których celem jest udaremnienie rozpoznania takich wniosków przez sędziów, wobec których nie ma zastrzeżeń co do bezstronności i niezawisłości

wynikających z okoliczności powołania na skutek procedury prowadzonej przez KRS ukształtowaną po roku 2017. Trudno oprzeć się wrażeniu, że są to zachowania mające na celu ochronę własnego statusu oraz analogicznego statusu sędziów sądu powszechnego. Istotnym kontekstem jest fakt, że wyłączona sędzia jest członkinią zarządu Stowarzyszenia Sędziowie RP, które wspiera zmiany ustawodawstwa skutkujące systemowym naruszeniem zasad praworządności w Polsce (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 21.03.2025 r. sygn. IX GCo 917/24).

Postępowania sądach powszechnych

35. Przez wiele lat zasadniczym problemem przy rozpoznawaniu wniosków o wyłączenie sędziego lub przeprowadzenie tzw. testu niezawisłości i bezstronności był przydział tych spraw do rozpoznania sędziom w losowaniu z udziałem sędziów powołanych w wadliwej procedurze. Strona postępowania zmuszona była z konieczności do składania kolejnych wniosków o wyłączenie wobec wylosowanego sędziego referenta, a następnie składania takich wniosków przy rozpatrywaniu zażalenia na odmowę wyłączenia sędziego. Prowadziło to piętrowych konstrukcji wniosków o wyłączenie, które tamowały rozpoznanie sprawy na wiele miesięcy lub nawet lat. Adwokatom znane są przypadki, w których od momentu złożenia wniosku o wyłączenie sędziego upłynęło ponad dwa lata i nadal nie został wyznaczony termin merytorycznego rozpoznania sprawy, ani ustabilizowany skład orzekający.
36. W dniu 8 lutego 2024 r. Minister Sprawiedliwości dokonał zmiany Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 poz. 149) wprowadzając ust. 1a § 43 zgodnie z którym sędziowie powołani w wadliwej procedurze nie są uwzględniani przy przydzielaniu spraw dotyczących wniosku o wyłączenie sędziego, gdy wśród podstaw tego wniosku znajdują się okoliczność powołania sędziego w wadliwej procedurze. Ta regulacja tylko częściowo rozwiązuje problem orzekania z naruszeniem zasady *nemo iudex in causa sua* oraz problem „piętrowych wniosków” o wyłączenie sędziego. Jeśli bowiem wniosek taki, rozpoznany przez sąd w składzie nie budzącym wątpliwości co do swojej niezawisłości i bezstronności, zostanie uwzględniony poprzez wyłączenie sędziego to zgodnie z art. 42a § 13 prawa o ustroju sądów powszechnych wyłączony sędzia może złożyć, w terminie 3 dni, wniosek o ponowne rozpoznanie do Sądu Najwyższego. Wówczas sprawa trafia do IKNiSP SN, która, jak to już opisano wyżej w pkt. 33.1., rozpoznaje sprawę w składzie, który narusza zasadę *nemo iudex in causa sua*. Wnioski zaś strony postępowania o wyłączenie sędziego IKNiSP są pozostawiane bez rozpoznania z powołaniem na przytoczoną powyżej uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2024 roku III CZP 44/23. Faktycznie więc strona postępowania jest pozbawiona skutecznego środka procesowego służącego weryfikacji wątpliwości co do bezstronności i niezawisłości sędziego.

37. Trzeba też zauważyć, że dokonana przez Ministra Sprawiedliwości zmiana § 43 ust. 1a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych nie obejmuje analogicznych rozwiązań wykluczających naruszenie zasady *nemo iudex in causa sua* przy rozpoznaniu wniesionych apelacji od wyroków sądów pierwszej instancji. Nadal apelacje (a także zażalenia), w których jednym z zarzutów jest rozpoznanie sprawy przez sąd w składzie budzącym wątpliwości co do gwarancji rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezależny sąd są przydzielane losowo z uwzględnieniem sędziów powołanych w wadliwej procedurze. Skutkuje to koniecznością składania wniosków o wyłączenie sędziów z wszelkimi tego konsekwencjami wyżej opisanymi, tak w zakresie przewlekłości postępowania, jak i rzeczywistej bezskuteczności procedury wyłączenia sędziego z uwagi na poddanie jej wyłącznej kontroli IKNiSP, która sama nie spełniając standardu sądu bezstronnego i niezależnego faktycznie blokuje możliwość realizacji tego standardu na poziomie sądów powszechnych.

Postępowania w sądach administracyjnych

38. Należy podkreślić, że opisane wyżej rozwiązanie przewidziane w, § 43 ust. 1a Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, nie funkcjonuje ani w Sądzie Najwyższym, ani w sądach administracyjnych (Wojewódzkich Sądach Administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Inaczej niż ma to miejsce w przypadku sądownictwa powszechnego, wprowadzenie takich rozwiązań wymaga:

- zmiany Regulaminu Sądu Najwyższego, który zgodnie z art. 4 ustawy o Sądzie Najwyższym jest uchwalany przez Prezydenta RP⁷.
- zmiany regulaminu urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, który zgodnie art. 23 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych jest uchwalany przez Prezydenta RP⁸.
- zmiany regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zgodnie z art. 43 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych jest uchwalany przez Prezydenta RP⁹.

39. W postępowaniach przed sądami administracyjnymi praktykę orzecniczą w zakresie gwarancji rozpoznania sprawy przez sąd niebudzący wątpliwości co do swojej bezstronności i niezawisłości wyznaczyła uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 3 kwietnia 2023 r. (sygn. akt: I FPS 3/22¹⁰). Uchwała ta

⁷ Aktualnie obowiązujący Regulamin w ogóle nie przewiduje losowego przydziału spraw, przyznając Prezesowi Sądu Najwyższego uprawnienie do przydziału spraw sędziom według kolejności alfabetycznej. Przepis §80 ust. 5 Regulaminu SN nie przewiduje możliwości pominięcia sędziego powołanego w wadliwej procedurze.

⁸ Aktualnie obowiązujący §28 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 poz. 779) nie przewiduje wyłącznie z losowania sędziów powołanych w wadliwej procedurze.

⁹ Aktualnie §25a Regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U, z 2024 poz. 805) nie przewiduje rozwiązania wyłączającego z losowania sędziów z wyłączeniem sędziów, którzy zostali powołania w wadliwej procedurze

¹⁰ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4B3F8834D2> (dostęp: 04.07.2025)

wyłączyła możliwość badania wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego w ramach wniosku o wyłączenie sędziego rozpatrywanego w trybie art. 19 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednocześnie uchwała ta wskazała, że okoliczności te mogą być przedmiotem tzw. testu bezstronności i niezawisłości określonego w art. 5a §1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych. Paradoks sytuacji polega na tym, że uchwała I FPS 3/22 jednocześnie wskazuje, że spełnienie przesłanek dopuszczalności złożenia skutecznego wniosku o przeprowadzenie testu bezstronności i niezawisłości z art. 5a § 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych jest praktycznie niemożliwe. W efekcie strona postępowania nie dysponuje skutecznym środkiem procesowym pozwalającym na badanie, w postępowaniu sądowo-administracyjnym, gwarancji rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd przy uwzględnieniu okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego. Wnioski o wyłączenie sędziego są w praktyce oddalane, z powołaniem się na treść uchwały I FPS 3/22, zaś wnioski o test bezstronności i niezawisłości są z reguły odrzucane z powodu niespełnienia warunków ich dopuszczalności.

Podsumowanie

40. Przedstawiona powyżej analiza stanu prawnego oraz praktyki prowadzi do następujących wniosków:

- ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa została zaskarżona przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego.
- od jesieni 2023 roku obecny Rząd RP nie doprowadził do uchwalenia ustaw dotyczących uregulowania statusu sędziów powołanych w wadliwej procedurze, zniesienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz odnoszące się do instytucji skargi nadzwyczajnej. W obecnej sytuacji politycznej wynikającej z rezultatu wyborów na Prezydenta RP, ich uchwalenie jest poważnie zagrożone,
- praktyka orzecznicza wskazuje na narastający problem wywołany wadliwymi powołaniami skutkujący brakiem realnie dostępnych dla stron instrumentów badania bezstronności i niezawisłości sędziego, w związku z jego udziałem w wadliwej procedurze prowadzonej przed wadliwie ukształtowaną KRS.
- praktyka odnosząca się do wniosków o wyłączenie sędziego oraz tzw testów bezstronności i niezawisłości sędziego, poddanie tych spraw ostatecznej kontroli Sądu Najwyższego, także wtedy, gdy wnioski te dotyczą sędziów sądu powszechnego, nadal narusza prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd ustanowiony zgodnie z ustawą oraz prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.
- mimo wstrzymania przez Ministra Sprawiedliwości ogłoszeń o naborze na stanowisko sędziego w sądach powszechnych nadal trwają, przed wadliwie ukształtowaną KRS, procedury konkursowe dotyczące powołania sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów administracyjnych. Tylko z tego powodu problem wadliwych powołań stale narasta.

- z dostępnych obecnie rozwiązań należy zarekomendować wprowadzenie do regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych regulacji wyłączających z losowania sędziów powołanych w wadliwej procedurze w zakresie przydziału spraw apelacyjnych oraz zażaleniowych, w sytuacji gdy przedmiotem zarzutu apelacji lub zażalenia są okoliczności powołania sędziego w procedurze prowadzonej przed wadliwie ukształtowaną KRS.

W imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Przemysław Rosati
Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej

Niniejsze Obserwacje zostały przygotowane przez adw. Krzysztofa Sokołowskiego oraz adw. Artura Kulę – Członków Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej