



## **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 27 października 2025 r.

DA.023.275.2025

### **OPINIA**

**Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych**

**Naczelnej Rady Adwokackiej**

**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)**

#### **I. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena 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)** (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 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

---

<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”

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 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

---

<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.).

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 powstrzymały 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. Uwagi**

Z uwagi na to, że Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej wyraził swoje stanowisko w opinii z dnia 5 lutego 2025 roku do projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2023, z dnia 5 lutego 2025 roku, która została przesłana do Ministerstwa Sprawiedliwości, zawarte w niej uwagi pozostają aktualne.

Jednocześnie Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej przedstawi szczegółowe uwagi do Projektu w chwili, gdy będzie on przedmiotem prac parlamentarnych. Na tym etapie w ocenie Opiniujących Projekt powinien być przedmiotem dalszych prac.

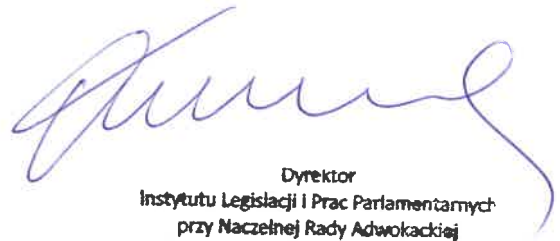
Autorzy opinii:

Adw. dr hab. Monika Haczkowska, prof. UO

Adw. dr Adam Rogala-Lewicki

Adw. Francesco Goldoni

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



Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska