



**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 5 lutego 2025 roku

Szanowny Pan Minister

Adam Bodnar

Ministerstwo Sprawiedliwości

Rzeczypospolitej Polskiej

Aleje Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

w pierwszych dniach stycznia 2024 roku Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia przekazało Naczelnej Radzie Adwokackiej między innymi projekt ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2023, z prośbą o zgłoszenie uwag i stanowiska co do zaproponowanych tam rozwiązań.

Prace nad zaopiniowaniem przedstawionego projektu zajęły praktycznie cały rok, w szczególności z uwagi na stanowiące odpowiedź na zapytanie Szanownego Pana Ministra stanowisko Komisji Weneckiej. Uwzględniając to stanowisko Naczelna Rada Adwokacka przygotowała ostateczną wersję swojej opinii i propozycji uregulowania materii objętej projektem ustawy.

W dniu 3 lutego 2025 roku na ręce Pana Ministra złożono przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury dwa projekty regulujące status sędziów powołanych po 2017 roku.

W związku ze złożoną przy tej okazji przez Pana Ministra deklaracją pilnego przekazania obu projektów do prac wewnątrzresortowych, Naczelna Rada Adwokacka w załączeniu przekazuje wypracowane w Instytucie Legislacji i Prac Parlamentarnych stanowisko, z prośbą o jego analizę i rozważenie uwzględnienia rozwiązań, które, w części w której różnią się od

propozycji przedłożonych przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, zmierzają do jeszcze bardziej precyzyjnego uwzględnienia stanowiska Komisji Weneckiej niż jeden z dwóch przedłożonych projektów.

Co do zasady, Naczelna Rada Adwokacka skłania się do przyjęcia tej wersji ustawy, która przewiduje procedurę weryfikacji sędziów mianowanych po 2017 roku przez odnowioną Krajową Radę Sądownictwa w postępowaniu z gwarancjami drogi odwoławczej, sądowej. W tej kwestii Naczelna Rada Adwokacka stoi na stanowisku, że indywidualne podejście do weryfikacji poszczególnych osób powołanych na stanowiska sędziowskie po 2017 roku stanowi właściwe rozwiązanie, odpowiadające standardom obowiązującym w państwie prawa wymaganych Konstytucją i sugerowanych w stanowisku Komisji Weneckiej.

Załączoną opinię przygotował Zespół Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej w składzie: adw. dr hab. Monika Haczkowska, adw. dr Adam Rogala-Lewicki i adw. Francesco Goldoni.

Przekazując wyżej opisane stanowisko, mamy nadzieję, że przyczyni się ono do wypracowania projektu ustawy zachowującej najwyższy z możliwych standard prawny zaproponowanych tam rozwiązań, gwarantujący rozwiązanie tego paraliżującego dziś sądownictwo problemu osób powołanych na stanowiska sędziowskie po 2017 roku.

Jednocześnie Naczelna Rada Adwokacka konsekwentnie deklarując chęć współpracy w prowadzonych w powyższym zakresie pracach, oferuje swoje zaangażowanie w prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości prace na każdym ich etapie.



adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor
Instytutu Legislacji
i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej



**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 5 lutego 2025 r.

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 – wariant skutków z mocy
uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, podjętych w latach 2018-2025**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 r. (dalej: „Projekt” lub „ustawa naprawcza”).

Celem Projektu jest przywrócenie zgodności z Konstytucją RP funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, 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 ustaw¹ 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 określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii

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

Europejskiej (TSUE), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego² i Naczelnego Sądu Administracyjnego³, 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 Weneckiej⁴, w świetle których konieczne jest przeprowadzenie reformy sądownictwa w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce, wskazanych przez ETPCz, TSUE oraz organizacje międzynarodowe.

II. Wytyczne instytucji i organizacji międzynarodowych

Dla wskazania pożądaných rozwiązań w zakresie rozwiązania w sposób systemowy problemu statusu sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy noweli z 8 grudnia 2017 r., znaczenie 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 polskich⁵;

² 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)

³ 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*.

⁴ 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].

⁵ 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,

- 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.⁶ (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 roku⁷;

- wyrok TSUE z 7 listopada 2024 r. w sprawie C-326/23 Prezes UOKiK⁸, 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

⁶ Wyrok TSUE w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. i in (EU:C:2019:982)

⁷ 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).

⁸ 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)

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 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 obciążony wadą prawną w związku z ich powołaniem na urząd sędziego z udziałem neo-KRS.

III. Podstawy wynikające z norm Konstytucji RP

Status sędziów uregulowany jest w przepisach Konstytucji RP. 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 niezawistość, 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 niezawistości, 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 rola 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 sądowymi⁹. 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 sądowniczej¹⁰. 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

⁹ 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 przeniesieni wbrew swojej woli. Nie jest to jednak zasada absolutna, ponieważ mogą istnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest nieuniknione w celu zagwarantowania funkcjonowania sądownictwa”.

¹⁰ M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 180 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Haczkowska (red.), Warszawa 2014, s. 453.

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 wyrażnie 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 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 Opini 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 procedurze 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);

- 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 odmiennie¹¹. 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 występuję zróżnicowanie podmiotów, wynika wprost z zakresu hipotezy danej normy¹². 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 podstaw¹³. 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).

IV. Propozycje rozwiązań

Opierając się na normach konstytucyjnych oraz wytycznych organizacji i instytucji międzynarodowych zasadne wydaje się przyjęcie następujących rozwiązań:

¹¹ L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016, s. 109.

¹² 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

¹³ L. Garlicki, *komentarz do art. 32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9.

- konieczność podziału sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy noweli z 8 grudnia 2017 r., na grupy, przy czym podział ten miałby charakter porządkujący. Proponuje się podział przynajmniej na trzy grupy: 1) tzw. „młodzi” sędziowie, którzy uzyskali nominację po zakończeniu aplikacji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, po odbyciu asesury, referendarzy i asystentów sędziów po egzaminie sędziowskim i fakt, że zostali oni powołani na pierwsze stanowisko sędziowskie; 2) sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego; 3) sędziowie sądów powszechnych wszystkich szczebli i rodzajów, z rozróżnieniem osób, które weszły do zawodu sędziowskiego, ale wykonywały wcześniej inny zawód oraz sędziów, którzy brali udział w procedurze awansowej. Rozróżnienie statusu sędziów w poszczególnych grupach wydaje się konieczne z uwagi niejednorodną sytuację prawną w momencie powołania na urząd sędziego. Nie stoi to w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, „cechą istotną” pozwalającą na uznanie, że podmioty z poszczególnych grup mogą być traktowane odmiennie, jest bowiem ograniczona możliwość wyboru innej ścieżki zawodowej przez osoby po odbyciu asesury, referendarzy i asystentów sędziów po egzaminie sędziowskim i fakt, że zostali oni powołani na pierwsze stanowisko sędziowskie. Sędziowie Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego natomiast podjęli decyzję o ubieganiu się o urząd sędziego z pełną świadomością wadliwości ukształtowania KRS w wyniku nowelizacji z grudnia 2017 roku. Podobnie sędziowie sądów powszechnych, zwłaszcza zaś osoby, które ubiegały się o urząd sędziowski i wykonywały wcześniej inne zawody prawnicze. Rozróżnienie statusu sędziów jest również zgodne z opinią Komisji Weneckiej;

- przyjęcie zasady, że wszyscy sędziowie podlegają weryfikacji przed właściwie ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, co oznacza, że ponownie muszą przejść proces nominacyjny. Ograniczenie weryfikacji powołań sędziowskich tylko do jednej z grup sędziów, z pominięciem grup pozostałych, stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32. W kontekście art. 179 w związku z art. 180 Konstytucji, status sędziów powołanych przez Prezydenta RP, na wniosek KRS, jest taki sam. Dodatkowo brak poddania sędziów pierwszej grupy weryfikacji w zakresie statusu ukształtowanego w wadliwej procedurze nominacyjnej – tj. sędziów po odbyciu asesury, referendarzy i asystentów sędziów po egzaminie sędziowskim, którzy zostali powołani na pierwsze stanowisko sędziowskie – rodziłby w przyszłości możliwość podważania ich statusu z powołaniem się na orzecznictwo sądów europejskich, opinii organizacji międzynarodowych oraz decyzji sądów polskich, przede wszystkim zaś na fakt, że pozostali sędziowie poddani zostali takiej ewaluacji. Takie rozwiązanie wychodzi naprzeciw uwagom zawartym w opinii Komisji Weneckiej;

- przeprowadzenie indywidualnej weryfikacji wszystkich sędziów powinno odbyć się według określonej procedury. Jej szczegóły powinny znaleźć się w Regulaminie Krajowej Rady Sądownictwa. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na możliwość wniesienia przez sędziów środka odwoławczego (odwołania, skargi, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), co byłoby zgodne z zasadą wyrażoną w art. 78 Konstytucji, tj. prawem każdego do zaskarżenia orzeczeń

sądowych i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz jej rozwinięciem w art. 176 ust. 1 Konstytucji, tj. zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. Stanowiłoby jednocześnie wzmocnienie prawa każdego do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 oraz – w świetle art. 77 ust. 2 – zakazu zamykania komukolwiek drogi sądowej. W ocenie opiniujących, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy, sędziowie powołani z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy noweli z 8 grudnia 2017 roku powinni zostać zawieszeni z mocy prawa, na ten czas jednak przysługiwałoby im uposażenie przewidziane dla sędziów sądów rejonowych.

- w ramach podziału sędziów na kilka grup, możliwe jest ewentualne zróżnicowanie procedury weryfikacyjnej. I tak, w odniesieniu do grupy pierwszej, tj. w przypadku sędziów po odbyciu asesury, referendarzy i asystentów sędziów po egzaminie sędziowskim, którzy zostali powołani na pierwsze stanowisko sędziowskie – ich ponowne powołanie z udziałem właściwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa powinno odbyć po przeprowadzeniu indywidualnej weryfikacji. Przy czym weryfikacja ta ma na celu przede wszystkim usunięcie na przyszłość jakichkolwiek wątpliwości co do właściwości ich powołania. Tylko przyjęcie takiego rozwiązania wyeliminuje możliwość podważenia ich statusu w przyszłości. Wydaje się, że w ich przypadku weryfikacja powinna obejmować jedynie status, nie zaś odpowiedzialność dyscyplinarną. Sędziowie Ci powinni zatem przejść procedurę swoistej autoryzacji. Takie rozwiązanie byłoby uzasadnione w świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji, jeśli chodzi o wyjątek w postaci możliwości zróżnicowania w danej sytuacji i w obrębie szerokiej grupy podmiotów, i byłoby usprawiedliwione innymi podstawami konstytucyjnymi. Taką podstawą (wartością) konstytucyjną byłaby przede wszystkim wolność wyboru i wykonywania zawodu, wyrażona w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Mimo, że – na co zwraca się uwagę w judykaturze i doktrynie prawa – nie ma ona charakteru absolutnego, to podkreśla się jednocześnie aspekt wolności nie tylko w zakresie swobody wyboru zawodu, ale również kontynuowania wybranej aktywności zawodowej (wyrok TK z 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119). Dodatkową wartością konstytucyjną uzasadniającą możliwość rozróżnienia statusu sędziów i odmiennego potraktowania „młodych” sędziów, jest zasada pewności prawa, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, zasada praw słuszenie nabytych, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, a łącznie składające się na wartość bezpieczeństwa prawnego. Oznacza to, że każdy obywatel powinien mieć poczucie bezpieczeństwa prawnego, tj. zaufanie do prawa obowiązującego jak i zaufanie, że obowiązujący porządek prawny będzie realizowany, a w szczególności nie będzie on w nieoczekiwany sposób zmieniany tak, by dotykał w ujemny sposób przyszłe zachowania jednostek. Wspólną podstawę prawną w art. 2 Konstytucji obok zasady ochrony praw nabytych ma zasada ochrony interesów w toku. Interesy w toku są szczególnego rodzaju ekspektatywami, tj. oczekiwaniami prawnymi, że stan prawny nie ulegnie zmianie (oczekiwanie wobec ustawodawcy), przez co państwo udziela pewnej ochrony „sytuacjom w toku”. Mimo, że nie są one równoznaczne z prawami nabytymi, to zasługują na konstytucyjną ochronę. Każdy rozsądnie planujący swoje działania obywatel ma bowiem prawo

oczekiwać, że państwo nie dokona zmian w sposób radykalny obracając w niwecz i czyniąc nieaktualnymi podjęte na podstawie wcześniejszych regulacji życiowe decyzje. W wyroku z 25 czerwca 1996 r., K 15/95 Trybunał Konstytucyjny zauważył: „Demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami” (OTK ZU 1996, nr 3, poz. 22). Podobnie TK wypowiedział się w wyroku z 15 września 1998 r., K 10/98 (OTK ZU 1998, nr 5, poz. 64) czy w wyroku z 17 grudnia 1997 r., K 22/96 (OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 71). W świetle powyższego wydaje się, że status sędziów po odbyciu asesury, referendarzy i asystentów sędziów po egzaminie sędziowskim, zasługuje na szerszą ochronę, jest bowiem uzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi takimi, jak zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego, zasada ochrony interesów w toku czy zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez państwo prawa;

- w odniesieniu do pozostałych grup (drugiej, trzeciej i kolejnych), w przypadku ich wyodrębnienia, tj. osób, które wzięły udział w konkursach na urząd sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli i rodzajów, z rozróżnieniem osób, które weszły do zawodu sędziowskiego, ale wykonywały wcześniej inny zawód (przykładowo były zatrudnione na uczelni wyższej lub wykonywały zawód adwokata czy radcy prawnego) oraz sędziów, którzy brali udział w procedurze awansowej – z uwagi na pełną świadomość uczestniczenia w procedurze nominacyjnej obarczonej wadą prawną, osoby te powinny wrócić do orzekania w sądach niższego szczebla lub wrócić na poprzednie stanowiska (np. adwokat, radca prawny, notariusz, prokurator, profesor na uczelni). W świetle opinii Komisji Weneckiej oraz uwag poczynionych powyżej, każdej osobie należy umożliwić prawo do ubiegania się o kontrolę sądową, która powinna odnosić się do indywidualnych okoliczności nominacji. Szczegóły dotyczące postępowania weryfikacyjnego powinny być zawarte w Regulaminie Krajowej Rady Sądownictwa. Podkreślenia wymaga, że w świetle art. 180 Konstytucji, a także uwag Komisji Weneckiej, moga istnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest nieuniknione. Osoby, które orzekały wcześniej w niższych instancjach mogą mieć zatem możliwość ubiegania się o sądową kontrolę, w ramach której ocenie poddane zostałyby indywidualne okoliczności ich nominacji. Nie można jednocześnie wykluczyć możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, jeśli spełnione zostałyby przesłanki przewinienia, o których mowa w art. 107 u.p.u.s.p., w postaci np. oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości, działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów czy uchybienia godności urzędu. Stwierdzenie naruszenia prawa przez sędziego w odpowiedniej procedurze przewidzianej prawem, wypełniałoby przesłanki (nawet)

złożenia sędziego z urzędu, co stanowi dopuszczalną konstytucyjnie ingerencję w status sędziego i wyjątek od zasady nieusuwalności sędziego. Jednocześnie, na co zwracała uwagę Komisja Wenecka, konieczne jest ustalenie rozwiązań czasowych (przejściowych) w zakresie wykonywania działalności orzeczniczej przez sędziów, którzy powróciliby na poprzednie stanowisko sędziowskie, z uwagi na potrzebę zabezpieczenia funkcjonowania sądownictwa w okresie oceny uchwał w sprawie mianowania z udziałem neo-KRS. Jeśli chodzi o osoby, które weszły do zawodu sędziowskiego, ale wykonywały wcześniej inny zawód (np. radcy prawnego, adwokata), osoby te powinny wrócić do poprzednio wykonywanych zawodów. Decyzja w zakresie przyjęcia tych osób do samorządu zawodowego będzie natomiast zależała do organów odpowiedniej korporacji i oceniana w każdym indywidualnym przypadku w świetle zasad prawnych i zasad etyki wykonywania danego zawodu. Konkludując, jeśli osoby takie oraz sędziowie zdecydowaliby się na wniesienie środka odwoławczego, w ramach tzw. rozwiązań czasowych, zostaliby zawieszeni ex lege w wykonywaniu funkcji orzeczniczych do czasu prawomocnego zakończenia postępowania i rozstrzygnięcia w ich sprawie, jednocześnie przez ten czas przysługiwałoby im uposażenie przewidziane dla sędziów sądów rejonowych. Innym rozwiązaniem jest natomiast powrót na poprzednio zajmowane stanowisko lub do wcześniej wykonywanego zawodu;

- z uwagi na ochronę praw jednostek zasadne jest przyjęcie rozwiązania umożliwiającego wzruszenie prawomocnych orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy noweli z 8 grudnia 2017 r. Wymaga to przeprowadzenia szczególnego postępowania, zainicjowanego przez stronę złożeniem wniosku o wznowienie postępowania. Procedura związana z wnioskiem mogłaby odbywać się według zaproponowanych reguł:

- a) przyjęcie zasady, że każda strona lub uczestnik postępowania, w którego orzeczeniu brał udział sędzia lub asesor powołany na podstawie uchwały neo-KRS miałby możliwość złożenia pisemnego wniosku o wznowienie postępowania w terminie 6 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy. W przypadku, gdyby sprawa jeszcze się nie zakończyła po wejściu w życie ustawy termin 6 miesięczny biegłby od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Jeżeli sprawa toczyła się z udziałem sędziego neo-KRS w Sądzie Najwyższym termin ten liczony byłby od daty wydania decyzji procesowej (np. odmowy przyjęcia kasacji, skargi kasacyjnej, czy to na podstawie wyroku czy postanowienia),
- b) przyjęcie rozwiązania, że wnioski o wznowienie postępowania rozpoznawane byłyby co do zasady na posiedzeniu niejawnym z udziałem jednego sędziego, co do którego statusu nie ma wątpliwości. Mowa wyłącznie o takich sędziach, którzy nie otrzymali awansu ani powołania w trybie uchwał wadliwej KRS. W wyjątkowych sytuacjach, z uwagi na konieczność wyjaśnienia sprawy, sąd mógłby prowadzić ograniczone postępowanie dowodowe na posiedzeniu jawnym z udziałem stron,

- c) co do zasady sprawy o wznowienie postępowania rozpoznawane byłyby w tym samym sądzie, w którym zapadło orzeczenie, chyba że w sprawie składana była apelacja lub inny środek odwoławczy. W takiej sytuacji orzekałby sąd wyższej instancji zgodnie z zasadami wskazanymi w pkt. b,
- d) jeżeli orzeczenie zapadło w Sądzie Najwyższym dla jego rozpoznania właściwy byłby Sąd Najwyższy,
- e) z uwagi na skomplikowany zakres postępowania należałoby postulować wprowadzenie dla wyżej wymienionej instytucji przymusu adwokacko – radcowskiego oraz – wobec osób, które spełniają ustawowe wymogi – pomocy prawnej z urzędu. Jednocześnie zasadne wydaje się przyjęcie konstrukcji obowiązującej w przepisach prawnych w postępowaniach kasacyjnych, że w przypadku stwierdzenia braku podstaw do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania adwokat czy radca prawny będzie zobowiązany do sporządzenia opinii o braku podstaw do jej wniesienia. Rozwiązanie to posiada wiele zalet. Po pierwsze, jednostki będą mogły w pierwszej kolejności zgłosić się do profesjonalisty (często do tego samego, który prowadził wcześniej ich sprawę, którą dobrze zna), który oceni przez pryzmat prawa czy w ogóle jest sens i zasadność złożenia wniosku o wznowienie. Po drugie, powyższe będzie stanowiło również bufor przed bezzasadnym składaniem wniosków przez osoby niewykwalifikowane, co przecież znacząco wydłuża toczące się postępowanie,
- f) od rozstrzygnięcia sądu I instancji przysługiwałoby odwołanie – zażalenie lub skarga na odmowę wznowienia lub wznowienie postępowania (np. dla drugiej strony), składana w terminie 7 dni od daty doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem,
- g) odwołanie od postanowienia o wznowieniu/odmowie wznowienia postępowania rozpoznawane byłoby przez Sąd wyższej instancji w składzie 3 sędziów – co do których statusu nie ma wątpliwości. W przypadku, gdyby wniosek dotyczył orzeczenia sądu II instancji odwołanie przysługiwałoby do sądu nadzrędnego. W sytuacji, gdy do wydania rozstrzygnięcia doszło na etapie orzekania przez Sąd Apelacyjny - właściwy do rozpoznania odwołania byłby ten sam sąd w składzie 3 osobowym z wyłączeniem sędziów, którzy brali udział w wydaniu orzeczenia lub których status jest wątpliwy,
- h) należałoby postulować, aby Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z właściwie ukształtowaną KRS opublikował listę sędziów, których status jest wątpliwy. Chodzi o wszystkich sędziów wyłonionych w wadliwym trybie i to zarówno tych, wobec których toczy się postępowanie weryfikacyjne, jak i tych których brak niezawisłości i bezstronności został już stwierdzony. Do rozwiązania pozostaje jednak ważki problem – co, jeśli dany sędzia lub asesor powołany przez neo-KRS przejdzie pozytywną weryfikację. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z ustawą proces weryfikacji może trwać nawet do 2 lat uznać należy, że legitymacja do złożenia wniosku powinna przysługiwać stronom wobec wszystkich sędziów, co do których pozostaje chociażby wątpliwość co

do ich niezawisłości lub bezstronności. Znamienne jest przecież, że przy rozpoznawaniu wniosków – prawidłowo powołani sędziowie będą indywidualnie weryfikować, czy obsada sądu miała wpływ na treść rozstrzygnięcia w danej sprawie. To właśnie status sędziów powołanych we właściwym trybie poza neo-KRS daje gwarancję dla jednostki przeanalizowania ich sprawy po kątem sprawiedliwego orzeczenia. Stąd rozwiązanie takie wydaje się spełniać wszelkie swoje funkcje,

- i) we wniosku konieczne będzie wskazanie: osoby sędziego, którego orzeczenie podlega weryfikacji, datę orzeczenia, sygn. akt oraz czy były od niego składane środki odwoławcze. W części merytorycznej konieczne będzie wskazanie w jakim miejscu brak niezawisłości i bezstronności miał wpływ na wydane orzeczenie. Zarzuty mogą dotyczyć sposobu orzekania, przeprowadzonych dowodów, czy też innych czynności procesowych mających wpływ na treść orzeczenia. Dla uwzględnienia wniosku nie wystarczy samo „niezadowolenie” z orzeczenia, lecz konieczne będzie wskazanie konkretnych okoliczności, które mogły doprowadzić do wadliwości orzeczenia,
- j) po rozpoznaniu wniosku właściwy sąd:
 - uwzględnia wniosek i wyrok lub postanowienie uchyla przekazuje je do właściwego sądu celem ponownego rozpoznania. W przypadku uchylenia orzeczenia Sąd może wydać swoiste środki poboczne zmierzające do przeciwdziałania skutkom orzeczenia (wydać postanowienie o zabezpieczeniu, wstrzymaniu wykonania orzeczenia itp.). W uzasadnieniu sąd kierując się celem ekonomiki procesowej może wskazać konkretne czynności lub dowody, które powinny być powtórzone ograniczając co do nich przebieg wznowionego postępowania,
 - oddala wniosek.
- k) pod rozważę ustawodawcy należy poddać kwestię ponoszenia opłat za inicjowanie postępowań wznowieniowych. Zdaniem opiniujących, jeżeli w ogóle, to powinna być zaproponowana opłata stała w sprawach karnych i częściowa w sprawach cywilnych (np. 1/5 opłaty od wniosku obciążonego wadą).

V. Wnioski

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Projekt zmierza do rozwiązania najważniejszej kwestii będącej źródłem problemu z praworządnością w Polsce i dotyczącej sądownictwa. Stanowiąc część kompleksowych 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, Projekt jednocześnie uwzględnia orzecznictwo Trybunału

15 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 500, 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 rzec 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%3A%22001-238070%22%7D>

a powołana jest do ich kontroli. Przyjęty w ustawie z 8 grudnia 2017 r. sposób ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa doprowadził do uzyskania przez władzę polityczną nieprzewidzianego postanowieniami Konstytucji RP wpływu na proces nominacji sędziowskich. W tym kontekście wyłania się pogląd, że „skoro Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem ustanowionym w Konstytucji RP, to sędziowie powołani przez Prezydenta RP nie są sędziami w konstytucyjnym znaczeniu. Zatem prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP, zostaje w ten sposób podważone”. Zgodzić się należy, że przeprowadzenie mechanizmu weryfikacji „vetting procedure”, w polskim systemie prawnym okazałoby się zabiegiem zbyt skomplikowanym i czasochłonnym, i mogło doprowadzić do rewanżyzmu. Znamienne jest jednak, że ustawa by zachować swoją spójność musi traktować wszystkich adresatów „starych” uchwał w taki sam sposób. Nie powinno więc dochodzić do sytuacji, w których pewne osoby powołane według nieistniejących uchwał w dalszym ciągu mogą pełnić swoje obowiązki inne natomiast już nie. Konieczne jest zapewnienie swoistej równości i transparentności co do skutków prawnych wydanych uchwał. Jako prosty przykład można wskazać różnicę w statusie sędziego powołanego w trybie w/w uchwał oraz asesora. Nie można zgodzić się z poglądem, w którym sytuacja prawna asesora sądowego będzie lepsza od sytuacji prawnej sędziego. Takie rozwiązanie ustawowe w sposób oczywisty wprowadza nierówność wobec prawa w zakresie skutków prawnych wydanych z naruszeniem Konstytucji uchwał neo-KRS. Należy pamiętać również o skutkach społecznych – rozwiązanie o charakterze hybrydowym będzie zupełnie niezrozumiałe dla przeciętnego obywatela.

3. Pozytywnie co do zasady należy ocenić zaproponowane rozwiązania dotyczące sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku po tym, jak zostali w sposób wadliwy powołani na ostatnie stanowisko. W tym przypadku pozostaje tylko do rozstrzygnięcia co stanie się ze środkami już wcześniej wypłaconymi. Konieczny będzie wybór pomiędzy pozostawieniem ich w rękach beneficjentów lub zobowiązać do ich zwrotu. Oba rozwiązania wydają się kontrowersyjne i trudno będzie znaleźć jednoznaczną odpowiedź na pytanie, które z nich będzie bardziej uzasadnione.

4. Zgadząc się co do ogólnego kierunku normatywnego w treści proponowanego aktu wraz z uzasadnieniem należy jeszcze podnieść kilka zastrzeżeń/wątpliwości, w tym co najmniej jak następuje:

5. „*Stwierdzenie nieskuteczności uchwał obecnej Rady nie dotyczy takich, na podstawie których do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego został powołany asesor sądowy lub osoba, o której mowa w art. 18 lub 20 ust. 1 ustawy z 11 maja 2017 r. (art. 2 ust. 4 projektowanej ustawy)*” – należy zauważyć brak konsekwencji prawno-logicznej. Jeżeli ustawa w swoim fundamencie opiera się na uznaniu uchwał neo-KRS za nieważne nie powinna od tego wprowadzać wyjątków, które podważały podstawę logiczną całości aktu. Uwagi poczynione powyżej pozostają aktualne;

6. „dla zachowania sprawnego funkcjonowanie sądownictwa w okresie ponownie przeprowadzanych postępowań przewiduje się system delegacji sędziów sądów powszechnych do sądów, w których zajmowali stanowiska w dacie wejścia w życie ustawy, do czasu zakończenia sprawy, których prowadzenie rozpoczęli na tych stanowiskach, oraz na okres dwóch lat” – rozsądnym rozwiązaniem wydaje się być wprowadzenie systemu przekształcenia stosunku służbowego sędziego powołanego przed 2017 r. w tryb „sędziego delegowanego”, do czasu dokonania jego weryfikacji w drodze nowego konkursu. Powyższa propozycja z jednej strony doprowadzi do wyeliminowania sędziów, którzy nie byli niezawisli, a z drugiej wykluczy paraliż postępowań związany z ich odwołaniem z aktualnie zajmowanych stanowisk i przywróceniem na poprzednie. Niemniej wychodząc naprzeciw postulatowi utrzymania funkcjonalności orzecniczej wymiaru sprawiedliwości rozwiązanie obejmuje tylko sędziów powołanych sprzed 2017 roku, którzy wcześniej mieli status sędziego. Stąd rodzi się pytanie jak wyłączenie z tej reguły sędziów nowopowołanych przez KRS po 2017 ma się do argumentu zachowania sprawnego funkcjonowania sądownictwa. Rodzi się też pytanie o status takich już „nie sędziów”. Każdy przypadek zawodowy może być bardzo różny i wywoływać różne konsekwencje w obszarze prawno-zawodowych tych osób (np. czy jak adwokat został powołany na sędziego po 2017 roku przez neo-KRS, to po uznaniu takiej uchwały za niebyłą może być z powrotem wpisany na listę adwokatów czy *ex lege* przywraca mu się status adwokata. Przecież organy adwokatury muszą mieć możliwość weryfikacji przypadków wpisania na listę osób, które doprowadziły swoimi zachowaniami do szkód w wymiarze sprawiedliwości). Wygaśnięcie powołania na sędziego (pierwszy raz) i automatyczne przejście takiej osoby do poprzednio wykonywanego zawodu lub stanowiska służbowego może także rodzić pogląd (głównie wśród pełnomocników procesowych), iż oznacza to *ex lege* natychmiastowe unicestwienie orzeczeń wydanych przez takie osoby i powtórzenia całego postępowania *ex tunc* (z uwagi na brak statusu sędziego przy orzekaniu). Problem ten został sprawnie rozwiązany w przypadku sędziów, którzy zostali awansowani w drodze uchwały KRS do sądu wyższego rzędu, polegający na przekształceniu statusu takiego sędziego na sędziego delegowanego. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że osoby, które po raz pierwszy zyskały nominację sędziego dają mniejszą gwarancję w zakresie orzekania niż osoby, które uzyskały powołanie będąc uprzednio asesorem sądowym. Celem zapewnienia maksymalnej ochrony jednostki, w takim przypadku wystarczającym mechanizmem byłaby możliwość zapewnienia stronom postępowań uprawnienia do złożenia odpowiedniego wniosku o wznowienie postępowania lub wyłączenia sędziego z uwagi na brak niezależności i niezawisłości. Wniosek taki mógłby być wtedy rozpoznawany przez sędziów powołanych już w odpowiednim trybie, których nominacja nie będzie budzić żadnych wątpliwości; Drugim rozwiązaniem byłoby natomiast uznanie statusów zarówno takich sędziów, jaki i asesorów za powołanych w sposób wadliwy. Uwagi poczynione powyżej co do konieczności zrównania statusu wszystkich sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy noweli z 8 grudnia 2017 roku pozostają aktualne. Jednocześnie każdy sędzia powinien mieć prawo do

wniesienia środka odwoławczego, przy czym do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia w ich sprawie zostaliby zawieszeni ex lege w wykonywaniu funkcji orzeczniczych.

7. „projekt zakłada, że osoby, które przed powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego nie zajmowały stanowiska asesora sądowego, będą podlegały ocenom okresowym. Umożliwi to w szczególności badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy oraz kultury urzędowania, obejmującej zwłaszcza poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań lub funkcji (art. 2 ust. 5 i 6 projektowanej ustawy). W ramach ocen okresowych możliwe będzie także uwzględnienie zachowania przez nie standardów bezstronności i niezawisłości” – należy zauważyć, że oceny okresowe sędziów dotyczą wszystkich i jest to procedura oceny sędziów a nie procedura zawierająca elementy badania bezstronności i niezawisłości w związku z powołaniem po 2017 roku. Stąd należy zadać pytanie czy proponowana ustawa celowo wprowadza dodatkową procedurę badania bezstronności i niezawisłości niejako „zaszytą” w ramach ocen okresowych i co więcej dotyczącą tylko wąskiego grona sędziów (nie wszystkich). Można też wskazać na kwestię rewanżyzmu, którą projektodawcy chcieli uniknąć, a która może się pojawić w ramach tak skonstruowanej instytucji ocen okresowych.

8. „projektowane rozwiązania umożliwiają udział w konkursach nie tylko osobom, których stosunki służbowe uznaje się za nienawiązane lub nieprzekształcone, lecz także innym kandydatom, którzy spełniają wymogi do objęcia danego stanowiska – niezależnie do tego, czy brały udział w pierwotnych konkursach czy nie (art. 4 ust. 1). Pozwoli to na udział w konkursach tych osób, które powstrzymywały się od uczestniczenia w postępowaniach z uwagi na utratę przez obecną Radę jej konstytucyjnej tożsamości (...) W odniesieniu do osób, których stosunki służbowe uznaje się za nienawiązane lub nieprzekształcone, projekt pozwala na automatyczny ich udział w konkursie, o ile osoba ta złoży w terminie oświadczenie o podtrzymaniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego albo asesora sądowego w sądzie, w którym objęła to stanowisko (art. 4 ust. 2)” – należy zauważyć, iż takie rozwiązanie wprowadza dwa równoległe systemy powoływania sędziów przez KRS: (1) otwarte konkursy na zwolnione wakaty sędziów „nie asesorów” *de facto* wolne, nowe konkursy bez charakteru powtarzania konkursu dotkniętego wadą, (2) półotwarte konkursy wobec sędziów asesorów o charakterze powtarzania konkursy wobec nich. Razem tworzy to niespójny, równoległy system powoływania sędziów. Kolejnym aspektem projektu, który wymaga doprecyzowania jest tryb ogłaszania konkursów na nowe stanowiska sędziowskie. Zgodnie z art. 3 obwieszczenia o wolnych stanowiskach dokonuje Minister Sprawiedliwości. Przedmiotowe rozwiązanie jest jednak zbyt mało precyzyjne i powinno dawać możliwość zainicjowania konkursów w danej apelacji prezesom sądów. Stąd można by postulować, by Minister Sprawiedliwości na wniosek odpowiedniego Prezesa Sądu Apelacyjnego obwieszczał o wolnych stanowiskach nie później niż w terminie 6 miesięcy od zgłoszenia. Wątpliwości rodzi także kwestia skutków wynikających z prawa pracy czy

ubezpieczeń społecznych. Jak „cofnięcie” statusu wpływa na kwestie pobranego wynagrodzenia, uposażenia, urlopów oraz składek zdrowotnych i emerytalnych;

9. „strony postępowań, które zgłaszały zastrzeżenia co do bezstronności lub niezawisłości sędziego wynikające z jego powołania na wniosek obecnej Rady, powinny mieć możliwość wzruszenia orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów (...) szczególny środek prawny umożliwiający wzruszenie orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych do pełnienia urzędu przez neo-KRS. Środek ten powinien przysługiwać stronom i innym uczestnikom, którzy przed dniem 31 grudnia 2023 r. domagali się z tych przyczyn stwierdzenia niezgodności z prawem powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego uczestniczącej w składzie sądu osoby lub podnosili wynikające z tego zarzuty co do niezawisłości sędziego lub bezstronności sądu” – choć bardzo pozytywnie należy ocenić regulację dotyczące możliwości prawnego wzruszania prawomocnych orzeczeń, to jednakże należy wyeksponować dość arbitralne podejście do zaproponowanej instytucji prawnej wzruszenia orzeczenia dotkniętego udziałem sędziego powołanego przez neo-KRS. Strony postępowań mogły z wielu powodów nie składać zastrzeżeń (w tym pozaprocessowych), co skutkuje dla nich (w proponowanym rozwiązaniu) brakiem możliwości wzruszenia orzeczenia. Takie podejście może być uznane za dyskryminujące. Nie można zgodzić się z propozycją przyznania prawa do złożenia odpowiedniego wniosku wyłącznie osobom, które w toku ewentualnego postępowania domagały się stwierdzenia niezgodności z prawem powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego uczestniczącej w składzie sądu osoby lub podnosili wynikające z tego zarzuty – co do niezawisłości sędziego lub bezstronności sądu. Nie może pozostawać poza optyką ustawodawcy, że wielokrotnie strony mogły nie być reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników i zwyczajnie nie zdawać sobie sprawy z konieczności złożenia takiego wniosku. Wreszcie wiele osób mogło nie zgłaszać takich wniosków w obawie o skutki prawne takiego oświadczenia. Znamienne jest przecież, że poprzednia władza wielokrotnie niemal publicznie piętnowała zgłaszanie takich zastrzeżeń, jest również znana jest okoliczność, że ówczesny Minister Sprawiedliwości gromadził nawet dane osób (w tym pełnomocników), które takie zarzuty, czy to w toku procesu, czy też w wywiedzionych środkach odwoławczych, kasacjach podnosiły. Często zatem strony nie chcąc ryzykować retorsji ze strony np. sędziów powołanych w wadliwym trybie, a zasiadających w sądzie wyższej instancji – nie decydowały się na podnoszenie takiego zarzutu. Wskazać również należy, że powyższe rozwiązanie mogłoby w ocenie społecznej zaburzyć istnienie zasady równości wobec prawa. Niektóre strony będą bowiem miały prawo dążyć do wzruszenia orzeczenia, inne natomiast nie w przypadku orzekania w ich sprawie przez tego samego sędziego, którego nominacja została zakwestionowana. Takie rozwiązanie mogłoby się więc spotkać z próbami skarżenia decyzji o odmowie wznowienia postępowania do Trybunału Sprawiedliwości UE lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czego z całą pewnością należy unikać. Nie trzeba przecież podkreślać jakie skutki dla prawodawstwa miałyby negatywne orzeczenie TSUE dla opiniowanej ustawy. Kwestią oczywistą jest, że konsekwencje poprzednio obowiązującej ustawy oraz uchwał KRS będą miały wieloletnie skutki dla systemu prawnego jednostek, z czym

obecny ustawodawca będzie musiał się zmierzyć. Nie można jednak doprowadzać do sytuacji, w których dobro jednostki pokrzywdzonej tymi działaniami zostanie przedłożone nad możliwości organizacyjne rozpoznania wniosku. Nie można zapominać, że powołani w wadliwym trybie sędziowie neo-KRS dysponowali przecież *dominium* Państwa, co sprawiało, że wielokrotnie od ich decyzji mogła zależeć wolność, sytuacja majątkowa czy też rodzinna jednostki. Z tego względu nie można pogodzić się z hybrydowym systemem naprawiania orzeczeń. W zaproponowanym kształcie przepisy mogą narazić się na zarzut naruszenia fundamentalnej zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji RP, i to w obu jej aspektach - zarówno rozumianą jako równość wobec prawa i równość w prawie, jak i zakazu dyskryminacji. Odwołując się do ugruntowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w zakresie znaczenia zasady równości warto przywołać choćby wyrok z 16 grudnia 1997 r., K 8/97, w którym stwierdził, że „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”¹⁶. Oznacza to, że zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących kryteriach, których projektodawca w przypadku opiniowanego Projektu nie wskazał. „Uzasadnienie zróżnicowań musi w szczególności czynić zadość wymaganiom relewantności i proporcjonalności oraz pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Jeżeli natomiast zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie znajduje takiego uzasadnienia, to nabiera ono cech dyskryminacji, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę równości” (K 27/99)¹⁷. *De lege ferenda* należy postulować wprowadzenie mechanizmu, który pozwoli wyeliminować z obrotu prawnego każde orzeczenie czy decyzję. Można przecież rozważyć by w sprawach oczywistych naruszeń sąd orzekał na posiedzeniu niejawnym, co przyspieszy znacznie rozpoznanie takich wniosków. Podobnie wskazanie uprawnienia do złożenia wniosku tylko osobom, które zgłosiły swoje zarzuty do dnia 31.12.2023 r. także nie może się ostać. Należy mieć przecież na uwadze, że wiele postępowań pierwszoinstancyjnych w dalszym ciągu trwa, a jak wynika ze statystyk w większości przypadków zarzut braku bezstronności czy braku niezawisłości, jeżeli w ogóle był formułowany, podnoszony był po wydaniu orzeczenia. Wydaje się jednak zasadnym by ograniczyć czasokres, w którym wnioski takie mogłyby być składane po uprawomocnieniu się orzeczenia np. do 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jednocześnie zasadny wydaje się postulat wprowadzenia w zakresie postępowania wznowieniowego przymusu adwokacko-radcowskiego oraz – wobec osób, które spełniają ustawowe wymogi – pomocy prawnej z urzędu. Konieczność taka pozwoliłaby na wyeliminowanie ewentualnych masowych i

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., K 8/97 (OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 70). Podobnie orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK ZU 1987, s. 14)

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2000 r., K 27/99 (OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62). Podobnie wypowiedział się TK w orzeczeniu z 3 września 1996 r., K 10/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33, z. 281)

niezasadnych wniosków o wznowienie postępowania. Konsekwentnie zasadne wydaje się przyjęcie konstrukcji obowiązującej w przepisach prawnych w postępowaniach kasacyjnych, że w przypadku stwierdzenia braku podstaw do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania adwokat czy radca prawny będzie zobowiązany do sporządzenia opinii o braku podstaw do jej wniesienia wraz z odpisem dla strony, której sprawa wznowieniowa miałaby dotyczyć.

W ocenie Opiniujących, spośród dwóch przedłożonych do dalszych prac przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury projektów, właśnie opiniowany przez Naczelną Radę Adwokacką Projekt powinien być przedmiotem dalszych prac parlamentarnych.

Autorzy opinii:

adw. dr hab. Monika Haczkowska

adw. dr Adam Rogala-Lewicki

adw. Francesco Goldoni

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dorota Kulińska'.

adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor

Instytutu Legislacji

i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej

(00)459007734103921618

POTWIERDZENIE NADANIA



przesyłki poleconej nr

NADAWCA:

Naczelna Rada Adwokacka
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

.....
kod pocztowy

.....
miejscowość

☐ Potwierdzenie doręczenia albo zwrotu dla nadawcy

SMS/E-MAIL

ADRESAT:

Szanowny Pan Minister
Adam Bodnar
Ministerstwo Sprawiedliwości
al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

.....
kod pocztowy

.....
miejscowość

☐ Awizo dla adresata

SMS/E-MAIL

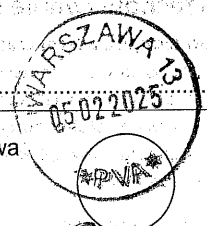
☐ Potwierdzenie odbioru ☐ Priorytetowa

☐ S ☒ M ☐ L Format

Masa kg g Oplata zł gr

PP S.A. nr.11

Wydział Poligrafii OI Wrocław 2024



1000

830