

## UZASADNIENIE DO PROJEKTU USTAWY o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

w przedmiocie dostosowania przepisów ustawowych do standardów określonych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących gwarancji odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz państwowych, w tym;

- gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów;
- zapewnienia niezależności, bezstronności oraz prawa do obrony w ramach systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

### I. Podstawa dla opracowania założeń i projektu

1. W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł m.in., że artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r., ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów. Trybunał wskazał, że o organie niestanowiącym niezawisłego i bezstronnego sądu może być mowa 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, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak

niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Jednocześnie TSUE upoważnił Sąd Najwyższy Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do ustalenia – na podstawie wytycznych TSUE – czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest organem niestanowiącym niezawisły i bezstronny sąd w rozumieniu przepisów traktatowych.

2. Wykonując wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., Sąd Najwyższy Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W konsekwencji Sąd Najwyższy orzekł również, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego.
3. Uchwałą z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20) wydaną w składzie trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Sąd Najwyższy orzekł, że:
  - 1) nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw;
  - 2) nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii

Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

- 3) wykładnia art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 379 pkt 4 k.p.c. przyjęta w uchwale nie ma zastosowania do orzeczeń wydanych przez sądy przed dniem jej podjęcia oraz do orzeczeń, które zostaną wydane w toczących się w tym dniu postępowaniach na podstawie Kodeksu postępowania karnego przed danym składem sądu;
  - 4) nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. ma zastosowanie do orzeczeń wydanych z udziałem sędziów Izby Dyscyplinarnej utworzonej w Sądzie Najwyższym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym bez względu na datę wydania tych orzeczeń.
4. W wyroku z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł m.in., że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim rozwiązaniom prawnym, które – w związku z procesem powoływania sędziów – mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów. Jednocześnie TSUE upoważnił Naczelny Sąd Administracyjny do dokonania oceny, czy obowiązujący w Polsce system powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, której członkowie – sędziowie nie są wybierani przez sędziów, narusza przepisy traktatowe w zakresie wynikającym z orzeczenia TSUE.
5. Naczelny Sąd Administracyjny – wykonując orzeczenie TSUE z dnia 2 marca 2021 r. – między innymi w wyrokach z dnia 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, orzekł że Krajowa Rada Sądownictwa w nowym składzie nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. NSA wskazał, że obecnie 23 z 25 członków Krajowej Rady Sądownictwa jest desygnowanych do jej składu przez inne władze, niż władza sądownicza, zaś zasady i tryb kreowania składu

personalnego KRS wyraźnie motywowane są intencją poddania jej swoistego rodzaju kurateli władzy wykonawczej, a więc tym samym większości parlamentarnej, co w kontekście trybu wyboru członków KRS akcentuje znaczenie czynnika (politycznej) lojalności kandydatów wobec podmiotu dokonującego wyboru. NSA podkreślił także, że w składzie KRS nie są reprezentowani wszyscy sędziowie (np. brak reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego), co stoi w jawnej sprzeczności z art. 187 pkt 2 Konstytucji RP, który wymaga aby 15 sędziów – członków KRS wybranych zostało spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. NSA zaznaczył, że wśród członków KRS, to jest wśród sędziów sądów powszechnych są prezesi oraz wiceprezesi sądów powszechnych powołani przez władzę wykonawczą, co świadczy o ścisłym funkcjonalnym podporządkowaniu tych członków Rady władzy wykonawczej, reprezentowanej na tym forum przez Ministra Sprawiedliwości, przez co podporządkowanie ma również charakter instytucjonalny.

6. W postanowieniu z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązał Polskę do:

- 1) zawieszenia, po pierwsze, stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej, na ich tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie lub przymusowe doprowadzenie, oraz, po drugie, do zawieszenia skutków wydanych już na podstawie tego artykułu uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18);

- 2) zawieszenia stosowania przepisów art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, na podstawie których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu, w szczególności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18);
- 3) zawieszenia stosowania przepisów art. 107 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw i art. 72 § 1 pkt 1-3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art.19 ust.1 TUE w związku z art.47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
- 4) zawieszenia stosowania przepisów art. 42a §§ 1 i 2 i art. 55 § 4 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3, a także art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, oraz art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jak również art. 8 ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art.19 ust.1 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych;

- 5) zawieszenia stosowania art. 26 §§ 2, 4-6 i art. 82 §§ 2-5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziiego lub braku niezależności sądu.

7. W wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że:

- 1) nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów,
- 2) dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne,
- 3) przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrejonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych, a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd ustanowiony na mocy ustawy,
- 4) nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziiego lub jego obrońcy, a tym samym nie zapewniając poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,

- Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art.19 ust.1 akapit drugi TUE.

TSUE orzekł także, że dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania

dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

8. W dniu 22 lipca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (nr sprawy 43447/19). ETPCz orzekł, że sposób wyboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jest rażąco sprzeczny zarówno z polskim prawem, jak też z elementarną zasadą praworządności, jaką jest niezależność sądownictwa. Trybunał uznał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał uznał także, że Krajowa Rada Sądownictwa po zmianach dokonanych w 2017 roku nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zdaniem Trybunału władze polityczne posiadły nadmierny wpływ na procedurę mianowania sędziów i mogą bezpośrednio lub pośrednio ingerować w to, kto zostanie powołany na urząd sędziego.

9. W dniu 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach 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, stwierdził, że czynnikami istotnymi dla oceny przesłanki niezależności, jaką powinien spełniać Krajowa Rada Sądownictwa jest: po pierwsze, ukonstytuowane KRS w nowym składzie w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu; po drugie, okoliczność, że 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, a obecnie są oni desygnowani przez polski organ władzy ustawodawczej, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie; po czwarte, sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjną rolę stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz realizuje swoje kompetencje. NSA wskazał, że o ile każdy z tych wymienionych czynników może sam w sobie nie podlegać krytyce i wchodzić w tym wypadku w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie

wyborów rozwiązań, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie. NSA w efekcie wskazał, że obecna KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów, podkreślając przy tym, że aktualnie w składzie KRS jest 14 reprezentantów sędziów sądów powszechnych, a nie są w niej reprezentowani sędziowie Sądu Najwyższego oraz sędziowie sądów administracyjnych, co stoi w sprzeczności z art. 187 pkt 2 Konstytucji RP.

Ponadto NSA wskazał, że wśród członków KRS są prezesi oraz wiceprezesi sądów powszechnych powołani przez władzę wykonawczą w miejsce wcześniej przez tę władzę odwołanych w trakcie trwania kadencji. Prowadzi to do wniosku o ścisłym funkcjonalnym podporządkowaniu tych członków KRS władzy wykonawczej. NSA stwierdził, że segment władzy wykonawczej, ale również i władzy ustawodawczej (zważywszy na swoistą fuzję tych władz wynikającą z logiki przyjętego systemu rządów), a więc władze, które ze swej natury mają charakter polityczny, istotnie zyskały na znaczeniu oraz wpływie w organie, którego podstawową funkcją jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

NSA przywołał fakt, że 23 z 25 członków KRS jest desygnowanych do jej składu przez inne władze, niż władza sądownicza. Przy tym, zasady wyboru przez Sejm 15 sędziów do KRS trzeba uznać za dalece odbiegające od respektowania zasady reprezentatywności, skoro ich wybór, nie dość, że dokonywany jest przez pierwszą izbę parlamentu (Sejm), to może następować również spośród kandydatów zgłaszanych przez grupę 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Tak określone kwantytatywne kryterium skuteczności zgłoszenia kandydatury nie stanowi miarodajnego kryterium oceny reprezentatywności kandydata zwłaszcza, gdy zestawieć je z liczbą czynnych sędziów, a ponadto gdy zestawieć je z praktyką oceny jego spełniania. Ta bowiem dopuszczała udzielanie poparcia własnej kandydaturze, wzajemne popieranie się kandydatów, czy też nawet - w skrajnym przypadku - wykorzystywanie, jako udzielonego, poparcia skutecznie wycofanego przez sędziów pierwotnie wspierających kandydaturę. NSA wskazał, że zasady i tryb kreowania składu



personalnego KRS wyraźnie więc były motywowane intencją poddania jej swoistego rodzaju kurateli władzy wykonawczej, a więc tym samym większości parlamentarnej, co w kontekście trybu wyboru członków KRS oraz wymaganej do tego większości, a także w relacji do wskazanego funkcjonalnego oraz instytucjonalnego podporządkowania KRS akcentuje również znaczenie czynnika (politycznej) lojalności kandydatów wobec podmiotu dokonującego wyboru. Zdaniem NSA tak kształtowany skład KRS niweczy możliwość efektywnego realizowania przez nią podstawowej funkcji, a mianowicie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

10. Postanowieniem wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 2021 r. (C-204/21), Polska została zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji Europejskiej okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie, licząc od dnia doręczenia Rzeczypospolitej Polskiej tego postanowienia do dnia, w którym Polska wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r. (C-204/21) lub – w braku zastosowania się do tego postanowienia – do dnia wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21.

11. W dniu 28 października 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa została pozbawiona członkostwa w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ). W uzasadnieniu decyzji wskazano, że sposób wyboru sędziów - członków KRS nie gwarantuje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a taka niezależność jest warunkiem członkostwa w ENCJ.

12. W wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. wydanym w sprawie Dolińska – Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (nr sprawy 49868/19 i 57511/19) Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że po zmianach ustawowych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa dokonanych w 2017 r., władza sądownicza w Polsce została pozbawiona możliwości realnego wpływu na funkcjonowanie KRS, zaś władza wykonawcza i ustawodawcza, które uzyskały decydujący wpływ na kształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w pełni kontrolują funkcjonowanie tego organu. ETPCz uznał, że Krajowa Rada Sądownictwa w obecnym kształcie jest ciałem nie dającym gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Trybunał uznał, że efektem tego stanu rzeczy jest

możliwość bezpośredniego wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na proces powoływania sędziów w Polsce.

ETPCz w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. jednoznacznie wskazał, że tryb powoływania sędziów w Polsce przewiduje nieprawidłowy – nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na proces nominacyjny sędziów, co zdaniem Trybunału jest niezgodne z art. 6 ust 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał uznał, że jest to fundamentalna nieprawidłowość mająca wpływ na nienależytą obsadę sądów, albowiem osoby powołane na stanowiska sędziowskie w ramach wadliwej procedury nie gwarantują, że sąd w składzie którego zasiadają, jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym przez prawo.

ETPCz orzekł, że jeżeli chodzi o obsadę Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, doszło do dwóch fundamentalnych naruszeń prawa, które rzutują na prawidłowość sędziowskich powołań w tej izbie. Po pierwsze, wnioski o powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego zostały wystosowane przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną na podstawie ustawy zmieniającej z 2017 r., a zatem przez organ nie dający wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, Prezydent RP, pomimo wstrzymania przez Naczelnego Sąd Administracyjny wykonania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, powołał na stanowiska sędziowskie osoby wskazane w tych uchwałach, rażąco lekceważąc tym samym prawo. Trybunał wskazał, że powyższe uchybienia uniemożliwiają uznanie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego za sąd ukształtowany przez prawo w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

13. W dniu 11 października 2021 r. Naczelnego Sąd Administracyjny rozpoznał siedem kolejnych odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Jedna sprawa dotyczyła uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 28 sierpnia 2018 r. nr 331/2018 w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (sygn. akt II GOK 9/18), zaś pozostałe sprawy dotyczyły uchwały KRS z 23 sierpnia 2018 r. nr 317/2018 w przedmiocie

przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej (sygn. akt II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18).

## II. Założenia do projektu ustawy

1. Celem projektu ustawy jest wykonanie zobowiązań nałożonych na Polskę na mocy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczących w szczególności wadliwego ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa i wynikających z tego konsekwencji, a także wadliwego ukształtowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

### Krajowa Rada Sądownictwa – założenia kierunkowe

2. Zasady kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa w części sędziowskiej powinny odpowiadać uregulowaniom konstytucyjnym i traktatowym, dlatego należy:
  - 1) wprowadzić rozwiązanie, zgodnie z którym sędziowie – członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, jako reprezentanci władzy sądowniczej, zgodnie ze standardem europejskim, winni być wybierani przez sędziów, nie zaś przez Sejm (art. 11a zmienionej ustawy). Wybory powinny mieć charakter bezpośredni i tajny. Należy przypomnieć treść „Opinii Rady Wykonawczej Europejskich Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) na temat projektów ustaw przedstawionych przez rząd polski” z dnia 30 stycznia 2017 r. Wskazano w niej, że „Europejska Sieć Rad Sądownictwa ma w tej materii jasne normy, które stanowią, iż mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi być systemem, który wyklucza ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”. Europejska Sieć Rad Sądownictwa podkreśliła również, że mechanizm powoływania członków Rady wybieranych spośród sędziów musi „wykluczać ingerencję władzy wykonawczej lub ustawodawczej”, a wybór sędziów powinien być dokonywany jedynie przez innych sędziów na zasadzie szerokiej reprezentacji odpowiednich sektorów władzy sądowniczej. Powyższe zasady znajdują swoje odzwierciedlenie również w Podstawowych

zasadach niezależności sądów i niezawisłości sędziów zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucje: 40/32 z dnia 29 listopada 1985 roku i 40/146 z dnia 13 grudnia 1985 roku) oraz Zaleceniach Nr R(94) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy dotyczących niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 13 X 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów). Zgodnie z określonymi w tych dokumentach zasadami, wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów należy dokonywać na podstawie ich osiągnięć z uwzględnieniem kwalifikacji, prawości, zdolności i sprawności. Europejska Karta Ustawowych Zasad dotyczących Sędziów (dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-europejska/europejskie-standardy-prawne-dotyczace-sedziow/>) przewiduje w punkcie 1.3: „W odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów”. W wyroku z 8 listopada 2021 r. (sprawa nr 49868/19 i 57511/19) Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzekł, że udział Krajowej Rady Sądownictwa, w której skład wchodzi sędziowie wybrani przez parlament po odebraniu prawa ich wyboru sędziom, powoduje, że osoba powołana w taki sposób nie gwarantuje prawa do niezależnego i bezstronnego sądu. Polska została zobowiązana do podjęcia działań usuwających tę wadliwość i projekt ustawy jest realizacją tych zaleceń.

- 2) wprowadzić rozwiązanie, zgodnie z którym w Krajowej Radzie Sądownictwa będą reprezentowani wszyscy sędziowie (Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych). Celem powyższych regulacji (art. 11a zmienionej ustawy) jest zapewnienie w Radzie możliwie najszerzej reprezentacji sędziów. W odniesieniu do zasad wyboru obowiązujących przed 2018 r. podnoszono, że kurialny system wyboru deprecjonuje rolę sędziów sądów rejonowych. W wyniku zmian z 2018 r. w skład rady weszli niemal wyłącznie sędziowie sądów rejonowych. Projektowana

regulacja zmierza do zapewnienia uczestnictwa w Radzie sędziom wszystkich sądów, odpowiedniego do ich liczebności.

- 3) w związku z powyższym proponuje się, aby do składu Rady wybierani byli przez sędziów:
- a) Sądu Najwyższego – 1 sędzia tego Sądu,
  - b) sądów apelacyjnych – 1 sędzia sądu powszechnego,
  - c) sądów okręgowych – 2 sędziów sądów powszechnych,
  - d) sądów rejonowych – 8 sędziów sądów powszechnych,
  - e) Naczelnego Sądu Administracyjnego – 1 sędzia tego Sądu,
  - f) wojewódzkich sądów administracyjnych – 1 sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego.
- 4) Prawo zgłaszania kandydatów na sędziów - członków KRS powinna mieć określona grupa sędziów (art. 11b ust. 1 pkt 1 zmienionej ustawy), a także samorządy prawnicze, grupy obywateli oraz organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych (art. 11b ust. 1 pkt 2-6 zmienionej ustawy);
- 5) Kandydatem na członka KRS nie powinien być sędzia, który jest, albo w okresie trzech lat przed dniem ogłoszenia wyborów, był delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, albo w innym urzędzie podległym władzy wykonawczej (art. 11b ust. 3 zmienionej ustawy); ograniczenie możliwości kandydowania na stanowisko członka Rady znajduje uzasadnienie w dotychczas zgromadzonych opiniach i stanowiskach Krajowej Rady Sądownictwa oraz w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. K.45/07). Krajowa Rada Sądownictwa kilkakrotnie wyrażała pogląd, że sędzia oddelegowany do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości nie może aktywnie uczestniczyć w orzekaniu, a delegacja do tych czynności powinna być czasowa. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2009 r. uznał, że łączenie przez sędziego funkcji orzeczniczych z wykonywaniem czynności administracyjnych, na podstawie delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władzy. Narusza też niezależność sądów, gdyż powoduje zacieranie się różnicy między wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości a pracą

na rzecz władzy wykonawczej. Tymczasem podstawowym założeniem ukształtowania składu Rady jest równoważenie się w nim przedstawicieli innych władz niż sądownicza. Proporcje są precyzyjnie wskazane w Konstytucji. Potwierdzeniem tego jest art. 187, zgodnie z którym Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. Sędziowie, którzy de iure pełnią funkcje urzędnicze i podlegają Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, gdyby mogli zostać członkami KRS, de iure i de facto stanowiliby reprezentację tego ostatniego. W konsekwencji doszłoby do naruszenia zasad kształtowania składu KRS. Konieczność zachowania wysokich standardów uzasadnia też, by sędziowie - urzędnicy przez okres co najmniej trzech lat po zakończeniu okresu delegacji nie mogli kandydować do KRS.

- 6) Należy wprowadzić obligatoryjne wysłuchanie publiczne i możliwość zadawania pytań kandydatom na członków Rady (art. 11b ust. 9 zmienionej ustawy). Instytucja ta nawiązuje do nieformalnej instytucji Obywatelskiego Monitoringu Kandydatów na Sędziów TK i Prokuratora Generalnego. Za właściwe należy uznać sformalizowanie tej instytucji, tak, aby opinia publiczna mogła zapoznać się z wszystkimi kandydaturami i skonfrontować je z wynikiem wyborów.
- 7) Organem zarządzającym wybory na sędziów – członków KRS powinien być (art. 11d zmienionej ustawy):
  - a) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – w zakresie wyborów w Sądzie Najwyższym, w sądach powszechnych i sądach wojskowych,
  - b) Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – w zakresie wyborów w sądach administracyjnych.
- 8) Wybory powinny być przeprowadzone albo w formie głosowania tradycyjnego (za pomocą kart wyborczych) albo w formie głosowania elektronicznego (zapewniającego tajność i bezpieczeństwo głosowania) – przy czym ustawa powinna przewidywać obie

możliwości, zaś decyzja o przeprowadzeniu głosowania w określonej formie należałaby do organu zarządzającego wybory (art. 11d ust. 2 zmienionej ustawy).

9) W przypadku głosowania tradycyjnego komisje skrutacyjne byłyby tworzone w poszczególnych sądach przez prezesów sądów, przy czym organ zarządzający wybory powinien mieć możliwość tworzenia wspólnych komisji skrutacyjnych dla kilku sądów (art. 11e ust. 2 zmienionej ustawy);

10) Ustawa powinna przewidywać możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru członka Rady,. Taki protest powinien być rozpatrywany przez Sąd Najwyższy przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu wyborczego (art. 11h ust. 2 i 3 zmienionej ustawy).

3. Przy Krajowej Radzie Sądownictwa należy utworzyć Radę Społeczną, jako organ doradczy (art. 22a zmienionej ustawy), w szczególności w sprawach dotyczących rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich i asesorskich. Celem powołania Rady jest zapewnienie otwartego udziału organizacji obywatelskich i zawodowych w formułowaniu strategii reform w sądownictwie oraz w celu zapewnienia obiektywizmu w procesie ich monitorowania. Pozwoli ona na pełną kontrolę procesu nominacyjnego sędziów. Ostatecznie będzie istotnym gwarantem przestrzegania zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów, wyrazem obywatelskiego współdziałania i współodpowiedzialności za decyzje Rady. Krajowa Rada Sądownictwa dzięki powstaniu Rady Społecznej będzie w stanie skuteczniej chronić sądy przed politycznymi naciskami.
4. Proponuje się, aby w skład Rady Społecznej wchodził (art. 22a ust. 2 zmienionej ustawy): osoba wskazana przez Naczelną Radę Adwokacką, osoba wskazana przez Krajową Radę Radców Prawnych, osoba wskazana przez Krajową Radę Notarialną, osoba wskazana przez Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, osoba wskazana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, osoba wskazana przez Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja Rady Społecznej została ustalona na 4 lata.

Przepisy przejściowe powinny przewidywać: wygaśnięcie z mocy prawa mandatu sędziów - członków KRS wybranych przez Sejm (art. 9 ustawy nowelizującej); z uwagi na to, że ustawa jest wykonaniem

wyroku ETPCz z 8 listopada 2021 r. Powyższa regulacja nie budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją i EKPCz.

Zmiana przepisów w zakresie skutków działania KRS ukształtowanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz orzeczeń wydawanych przez osoby powołane na stanowiska sędziów przez tę KRS.

- I. Projekt ustawy zakłada, że wskutek działań Sejmu i Prezydenta RP:
  - 1) naruszony został ład konstytucyjny, wskutek czego Trybunał Konstytucyjny utracił niezależność i nie wykonuje powierzonych mu Konstytucją RP zadań;
  - 2) Krajowa Rada Sądownictwa została rozwiązana przed upływem kadencji jej członków-sędziów i w ich miejsce wbrew postanowieniom Konstytucji Sejm powołał nowych członków-sędziów, w składzie niezgodnym z przepisami Konstytucji RP, wskutek czego Rada, jako organ całkowicie podporządkowany władzy politycznej, jest niezdolna do podejmowania ważnych uchwał;
  - 3) z udziałem utworzonej z naruszeniem postanowień Konstytucji RP Krajowej Rady Sądownictwa oraz z pominięciem środowiska sędziowskiego, Prezydent RP powołał ponad tysiąc osób na stanowiska sędziów;
  - 4) kolejnymi aktami legislacyjnymi i wykonawczymi władza polityczna przejęła Sąd Najwyższy i podporządkowała działalność tego najwyższego organu władzy sędziowskiej swojej woli;
  - 5) wskutek tych działań powstał stan bezprawia i zburzone zostały fundamenty demokratycznego państwa prawnego.

Projektodawca uznał, podobnie jak ETPCZ, że dla przywrócenia ładu konstytucyjnego, w szczególności niezależności sądownictwa, niezbędne jest cofnięcie szkodliwych zmian w sądownictwie – również personalnych, w jak najkrótszym czasie (zob. wyrok ETPCZ z 8 listopada 2021 r., orzeczenia TSUE z 14 i 15 lipca 2021).



Doświadczenia minionych lat wskazują, że rozwiązanie tej ważnej kwestii dla wywołania pożądanego efektu musi przybrać formę legislacyjną, na wzór ustaw naprawczych podejmowanych w przeszłości dla przywrócenia lub ukształtowania ładu konstytucyjnego po okresach rządów niekonstytucyjnych. Rozumiejąc potrzebę zachowania ciągłości państwa i pewności prawa oraz ładu społecznego, nie można pomijać konieczności przywrócenia społecznego zaufania do demokracji w ogóle, a do wymiaru sprawiedliwości w szczególności. Nie można również aktów bezprawia, nawet jeżeli przyjmują pozór stanowienia albo stosowania prawa, uznawać za prawo. Jak podkreślił TSUE, z bezprawia nie rodzi się prawo (*ex iniuria ius non oritur*). Bez znaczenia jest, jaki organ dopuszcza się aktów bezprawia. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Dotyczy to także Prezydenta RP, a jego postanowienia dla ich ważności i skuteczności muszą mieć prawne umocowanie (zob. punkt 160 uzasadnienia wyroku TSUE z 6 października 2021 r. C - 487/19). Osoby powołane na stanowiska sędziowskie w wadliwej procedurze nie są sędziami w rozumieniu Konstytucji i prawa międzynarodowego (art. 6 EKPCz, art. 47 KPP), pozostawienie ich na tych stanowiskach nawet przez krótki okres czasu grozi niepowetowaną szkodą dla porządku prawnego w Polsce i praw jej obywateli. Jednocześnie spycha Polskę na peryferia prawne nie tylko Unii Europejskiej, ale i całej Europy. Obecnie przykładem państwa nierespektującego wyroków ETPCz jest Rosja, która nie uznaje orzeczeń wydanych w sprawie A. Nawalnego.

## II.

1. Jako niezbędne do osiągnięcia wskazanego celu projekt zakłada, że uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego, sędziego sądu administracyjnego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym podjęte przez Krajową Radę Sądownictwa, w skład której wchodziłby członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, są nieważne z mocy prawa (art. 11 ust. 1 projektu). Z kolei stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego, sędziego sądu

administracyjnego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym, których dotyczyły uchwały podjęte przez Krajową Radę Sądownictwa, w skład której wchodził członek wybrany na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, uważa się za wolne stanowiska podlegające obwieszczeniom o wolnych stanowiskach sędziowskich albo asesorskich (art. 11 ust. 2). Konsekwencją jest przyjęcie, zaproponowane w art. 12 ust. 1 projektu, że stosunek służbowy na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojkowego, sędziego sądu administracyjnego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym, uznaje się za nienawiązany, jeżeli objęcie tego stanowiska było następstwem uchwały, o której mowa w art. 11 ust. 1. W takim przypadku, osoba, która objęła stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojkowego albo sędziego sądu administracyjnego, może powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko sędziowskie albo stanowisko asesora sądowego w sądzie administracyjnym. Wniosek w tej sprawie składa się prezesowi właściwego sądu. W razie złożenia wniosku stosunek służbowy na poprzednio zajmowanym stanowisku uznaje się za nieprzerwany (art. 13 ust. 1).

2. Projekt różnicuje sytuację byłych asesorów sądowych. Z uwagi na inną drogę objęcia urzędu sędziego sądu rejonowego, w tym odmienną rolę Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu nominacyjnym, projekt zakłada swoiste domniemanie prawidłowości powołania asesora sądowego na stanowisko sędziego sądu rejonowego (art. 11 ust 3, art. 12 ust. 2). W szczególnych wypadkach Krajowa Rada Sądownictwa będzie mogła podjąć uchwałę o skierowaniu do sądu dyscyplinarnego wniosku o złożenie sędziego z urzędu. (art. 13 ust. 2).

3. Wynagrodzenie osób powołanych na stanowiska sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz od 23.01.2020 r. - osób powołanych na inne stanowiska sędziów SN i NSA, pobrane w związku z piastowaniem wyżej wskazanych stanowisk zostanie uznane za nienależne (w wysokości przekraczającej wynagrodzenie, które byłoby tej osobie należne na stanowisku zajmowanym bezpośrednio przed objęciem wskazanego wyżej stanowiska) – art. 14 projektu. Uzasadnieniem dla tego rozwiązania, jest fakt, że osoby nominowane na stanowiska sędziów nie zostały powołane na podstawie ustawy, inaczej mówiąc zostały powołane sprzecznie z prawem. Izba Dyscyplinarna od początku działała nielegalnie, nie była sądem, orzeczenia osób zasiadających w tej Izbie pozbawione są mocy prawnej, a tym samym brak jest podstawy prawnej do otrzymywania przez te osoby wynagrodzenia. Takie same skutki dotyczyły innych osób powołanych na stanowiska SSN i NSA najpóźniej od dnia podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie trzech izb w sprawie BSA I-4110-1/20). Od powyższej daty było jasne, że osoby te nie mogą wydać żadnego ważnego orzeczenia, i powinny się powstrzymać od orzekania, a więc brak jest podstawy do przyznania wynagrodzenia. Zupełnie inną sprawą jest kwestia odpowiedzialności tych osób za ich działania w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej.
4. Zgodnie z projektem orzeczenia wydane przez Sąd Najwyższy w Izbie Dyscyplinarnej oraz w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z mocy prawa staną się nieważne i utracą skutki prawne. (art. 15 ust. 1). W świetle orzecznictwa TSUE i ETPCz obie te Izby nie mają statusu niezależnego sądu ustanowionego przez prawo. Stąd zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu orzeczeń, które nie spełniają standardu wynikającego z zasady prawa do sądu. Przyjętej w tej mierze reguły nie stosuje się do orzeczeń w przedmiocie rozpoznania protestów wyborczych oraz stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 15 ust. 2). W tym zakresie SN nie jest bowiem organem sprawującym wymiar sprawiedliwości. Postępowania zakończone orzeczeniami, o których mowa w ust. 1, podlegają powtórzeniu, a umorzeniu wtedy, jeżeli wydanie orzeczenia stało się zbędne lub

orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne (art. 15 ust. 3 i 4). Jednocześnie każda osoba poszkodowana przez wydanie prawomocnego orzeczenia, które stało się nieważne i utraciło skutki prawne będzie mogła żądać naprawienia szkody bez stwierdzenia niezgodności tego orzeczenia z prawem we właściwym postępowaniu. W tym zakresie projekt wprowadza przepis odrębny, który „stanowi inaczej” w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 zdanie pierwsze k.c.

5. Co do orzeczeń wydanych przez pozostałych sędziów SN oraz NSA zaproponowano w art. 15a formułę zgodną z uchwałą trzech połączonych Izb SN, opartą na stwierdzeniu nieprawidłowości obsady składu rozpoznającego sprawę. Projekt potwierdza, że wadliwe powołanie na stanowisko sędziego SN i NSA prowadzi do wystąpienia kwalifikowanego uchybienia, którego skutki są uregulowane w przepisach dotyczących postępowania przed właściwymi sądami. Dotyczy to jednak wyłącznie orzeczeń, które zostały wydane po dniu 23 stycznia 2020 r., zgodnie z przyjętym w uchwale czasowym ograniczeniem zastosowania ustalonej wykładni. Należy podkreślić, że zaproponowana w art. 15 oraz 15a formuła jest znana polskiemu ustawodawstwu i doczekała się licznych orzeczeń, które pomogą we wprowadzeniu ustawy w życie. Projekt ten jest zgodny z orzecznictwem SN (uchwała trzech połączonych Izb) oraz orzeczeniami ETPCZ (Reczkowicz przeciwko Polsce - nr sprawy 43447/19 oraz Dolińska – Ficek i Ozimek przeciwko Polsce - nr sprawy 49868/19 i 57511/19) oraz sądów polskich, wydanych na podstawie orzeczeń Trybunałów europejskich.

5. Projekt nie pozbawia mocy prawnej orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym, administracyjnym i cywilnym z udziałem osób, które objęły stanowiska w warunkach, o których mowa w punkcie 1. Decyzje w tym przedmiocie powinny podejmować w sposób niezawisły sądy polskie, mając na względzie takie okoliczności jak: stopień wadliwości przy powołaniu, fakt prawomocności orzeczeń, uwzględniając zarówno obowiązujący stan prawny, faktyczną i prawną możliwość korzystania z przepisów gwarantujących prawo każdego do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd, ustanowiony ustawą a ponadto przyszłe orzeczenia

sądów i europejskich Trybunałów. Mając na względzie, że przed europejskimi Trybunałami prowadzone są postępowania dotyczące statusu wadliwie powołanych sędziów sądów powszechnych nie jest wykluczona także ingerencja ustawodawcy realizująca takie orzeczenia.

6. Stwierdzenie nielegalności procesu nominacyjnego m.in. i przede wszystkim z uwagi na fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem, o którym mowa w Konstytucji RP, a nadto jest uzależniona bezpośrednio i pośrednio od władzy ustawodawczej i wykonawczej, co skutkuje uznaniem, że postępowania w sprawach indywidualnych, dotyczące powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego, sędziego sądu administracyjnego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym, toczące się przed Krajową Radą Sądownictwa, w skład której wchodziłoby członkowie wybrani na podstawie art. 9a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, umarza się z mocy prawa (art. 10 ust. 1). Aby zapewnić zgodność z prawem powołań sędziowskich, a tym samym stabilność orzeczeń przez nich wydawanych oraz jak najwyższy poziom sędziów weryfikowany przez jawną i transparentną procedurę, konkursy należy przeprowadzić od początku (za wyjątkiem stanowisk w Izbie Dyscyplinarnej i w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, które powinny ulec likwidacji) przy udziale środowiska sędziowskiego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, której sposób wyboru, skład i działanie będzie zgodny z postanowieniami Konstytucji RP. Stąd też projekt przewiduje, że stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego, sędziego sądu administracyjnego albo asesora sądowego w sądzie administracyjnym, których dotyczyły postępowania, o których mowa w ust. 1, podlegają ponownym obwieszczeniom o wolnych stanowiskach sędziowskich albo asesorskich w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. (art. 10 ust. 2). Nowa KRS powinna przy tym uwzględnić szczególnie trudną i przymusową sytuację powołanych na stanowiska sędziów: asesorów, asystentów oraz referendarzy. Konkursy te powtórzyć w pierwszej kolejności, w szybkim trybie.

II. Tylko takie rozwiązanie daje nadzieję na szybkie i efektywne usunięcie stanu bezprawności i chaosu, który spowodowała władza polityczna, a którego konsekwencje ponoszą obywatele zarówno w obszarze prawnym, jak i w zakresie skutków finansowych związanych w karmi nakładanymi na Polskę za nierespektowaniem orzeczeń TSUE oraz zadośćuczynieniami zasądzanymi przez ETPCZ.

Pozostawienie na stanowiskach sędziowskich i uznanie za sędziów osoby, które poprzez udział w nielegalnym procesie nominacyjnym sprzeniewierzyły się podstawowym zasadom pełnienia służby sędziowskiej, jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia aksjologii oraz w świetle standardów, których eksterioryzacja nastąpiła w przywoływanych wyżej orzeczeniach. Pozostawienie takich osób na stanowiskach sędziowskich oznacza tolerowanie bezprawia. Projekt zakłada, że organy państwa powołane postanowieniami Konstytucji RP do stanowienia prawa, wykonają swoje obowiązki legislacyjne w duchu poszanowania wartości konstytucyjnych, prawdy, uczciwości oraz odpowiedzialności za obecne i przyszłe pokolenia, wiedzione pragnieniem naprawy Rzeczypospolitej dla wspólnego dobra wszystkich obywateli.

Prześciowe trudności w funkcjonowaniu sądów powinny być niwelowane za pomocą delegacji sędziów do innych sądów. Przy czym takie delegacje powinny również odpowiadać standardom unijnym sądu niezależnego, co zostanie rozstrzygnięte przez TSUE w dniu 16 listopada 2021 r. Należy podkreślić, że duża liczba sędziów powołanych przy udziale KRS, to byli asesory, co do których ustawa przewiduje, że - co do zasady - pozostają na zajmowanych stanowiskach sędziowskich.

### **System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – założenia kierunkowe**

1. Projekt realizuje podstawowe założenie, że postępowanie dyscyplinarne jest objęte konstytucyjną i europejską zasadą prawa do sądu. Usunięto więc te regulacje, które były

sprzeczne z tym założeniem i zostały wskazane w przywołanych orzeczeniach TSUE, w tym z dnia 14 i 15 lipca 2021 r. Jako oczywiste w tym kontekście, było usunięcie z systemu Izby Dyscyplinarnej, jako tworu represyjnego, niebędącego sądem. Jednocześnie projekt zapewnia rzetelność i efektywność postępowania przy udziale osoby pokrzywdzonej.

2. Projekt zakłada zmianę definicji legalnej przewinienia dyscyplinarnego. Wprowadzono do definicji kryterium „szkodliwości wyższej niż znikoma”. Przyjęto ugruntowane w orzecznictwie SN wyróżnienie trzech podstaw odpowiedzialności – uchybienie godności urzędu, obowiązkom służbowym lub za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. Zrezygnowano natomiast z pojęcia „przewinienia służbowego” jako wprowadzającego dwustopniową definicję (przewinienie dyscyplinarne to przewinienie służbowe bądź uchybienie godności, zaś przewinienie służbowe to oczywista i rażąca obraza przepisów prawa bądź naruszenie innych obowiązków służbowych). Proponuje się jednopoziomową definicję, zgodnie którą obraza przepisów prawa może być także uchybieniem godności (tak wyrok SN 7 lipca 2004 r., SNO 26/04 OSNSD 2004, nr 2, poz. 36).
3. Pozostawiono odpowiedzialność za popełnienie tzw. deliktu orzeczniczego, co ogranicza możliwość wszczęcia postępowania do sytuacji związanych z „oczywistym i rażącym” naruszeniem przepisów, a eliminuje potencjalne sytuacje, w których każde naruszenie przepisów mogłoby stanowić powód wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na uchybienie godności urzędu, rozumiane jako naruszenie prawa in genere.
4. Pozostawiono zasadę odpowiedzialności sędziego przed objęciem przez niego urzędu. Zaproponowano jednak usunięcie „uchybienia piastowanego wówczas urzędu”, albowiem mieści się to w pojęciu „okazania się niegodnym urzędu sędziego”. Zdaniem projektodawcy tylko takie uchybienie uprzednio piastowanemu urzędowi, które wskazuje na brak stosownej godności dla urzędu sędziego, może być podstawą odpowiedzialności.
5. Projekt pozostawia aktualne zasady odpowiedzialności za wykroczenia.
6. Zmiany obejmują skrócenie terminu przedawnienia do 3 lat (od popełnienia czynu do wszczęcia postępowania) i do 5 lat w razie wszczęcia postępowania. Wprowadzono zapis o przedawnieniu karalności po upływie roku od powzięcia informacji o przewinieniu przez rzecznika. Ma to uniemożliwić powstanie „stanu zawieszenia” sprawy u rzecznika, który mógłby próbować wpływać na sędziego, co do którego dysponuje wiedzą o możliwości

popęlnienia deliktu, do czasu przedawnienia ścigania. Wyeliminowano wobec braku przesłanek wstrzymywanie biegu terminu przedawnienia z powodu wszczęcia postępowania.

7. W zakresie katalogu kar zmiany obejmują:

- zmianę w hierarchii kar – projektodawca wychodzi z założenia, że usunięcie z zajmowanej funkcji jest mniej dolegliwe niż obniżenie uposażenia;

- wprowadzenie zakazu objęcia funkcji przewodniczącego wydziału i rzecznika prasowego w przypadku ukarania;

- pozostawienie Sądowi Dyscyplinarnemu uprawnienia do wskazania miejsca służbowego w razie orzeczenia kary przeniesienia;

- wprowadzenie możliwości orzeczenia nowych środków karnych:

- obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego
- podania wyroku do publicznej wiadomości
- zakazu prowadzenia pojazdów przy wykroczeniach drogowych.

8. Dokonano szczegółowej regulacji zasad wymierzania kar łącznych, także wyroku łącznego.

9. W zakresie struktury sądownictwa dyscyplinarnego postanowiono o likwidacji sądów dyscyplinarnych w obecnym kształcie - jako wyodrębnionych bytów przy Sądach Apelacyjnych - jako tworu zbędnego i burzącego porządek struktury. Przywrócono uprzednią budowę, zakładając powiązanie sądownictwa dyscyplinarnego z sądami apelacyjnymi. Zmiana taka jest wyrazem chęci uporządkowania struktury i wyłączenia możliwości przymusowego powierzania obowiązków sędziego sądów dyscyplinarnych. Obsługa spraw dyscyplinarnych prowadzona byłaby przez sekretariat wydziału karnego/Izbę Karną SN.



10. Postuluje się likwidację Izby Dyscyplinarnej SN jako organu nieznajdującego oparcia w przepisach Konstytucji RP i nie spełniającego wymagań sądu, co wynika z szeregu orzeczeń SN, TSUE i ETPCz.

11. Wprowadzono zasadę rozpoznawania sprawy przez trzyosobowy zawodowy skład sądu, wybierany w drodze losowania, z zachowaniem następujących zasad:

- Przewodniczący z Wydziału Karnego;
- jeden członek składu z Wydziału tego samego pionu co obwiniony;
- jeden członek spośród pozostałych Wydziałów.

Taki skład Sądu w sposób maksymalny zapewnia bezstronność, a jednocześnie odpowiedni zasób wiedzy i doświadczenie (w zakresie stosowania przepisów proceduralnych, a także materialnoprawnych, szczególnie w tzw. deliktach orzeczniczych).

12. Eliminacja udziału ławników w sądownictwie dyscyplinarnym jest argumentowana tym, że udział nieprofesjonalnych orzeczników w postępowaniu dyscyplinarnym jest sprzeczny z aksjologią tego postępowania. Ich wprowadzenie do sądownictwa dyscyplinarnego było wynikiem wyłącznie zapotrzebowania politycznego, a nie rezultatem analizy merytorycznej.

13. Jako ekwiwalent dla udziału tzw. „czynnika społecznego” w sądownictwie dyscyplinarnym postuluje się:

- pełną jawność postępowania, w tym publikację treści orzeczeń;
- umożliwienie udziału przedstawiciela społecznego w postępowaniu;
- zawiadomienie pokrzywdzonego o terminie pierwszej rozprawy.

14. Projekt przewiduje tylko dwa poziomy rzeczników dyscyplinarnych: „głównego” i działających przy SA-SD. Zmiana likwiduje rzecznika dyscyplinarnego przy SO z uwagi na niewielką ilość spraw, jakie są przedmiotem jego działalności. Dopuszczono możliwość wszczynania postępowania dyscyplinarnego przez rzeczników „głównych” wobec każdego sędziego. Jednocześnie projekt ustanawia przejrzyste reguły powoływania na funkcję

rzecznika dyscyplinarnego, przenosząc to prawo z Ministra Sprawiedliwości na Krajową Radę Sądownictwa. Na poziomie apelacji rzeczników dyscyplinarnych będzie wybierać zgromadzenie sędziów apelacji, spośród sędziów, których kandydatury przedstawia kolegium właściwego sądu apelacyjnego i kolegia sądów okręgowych z obszaru apelacji. Prawo zgłoszenia kandydatury powierzono również grupie 10 członków tego zgromadzenia. Należy jednak podkreślić, że projekt zakłada demokratyzację organów samorządu sędziowskiego.

15. W zakresie proceduralnym projekt zmierza do zrównania uprawnień obwinionych z uprawnieniami, jakie posiada każdy obywatel oskarżony w procesie powszechnym. W szczególności projekt ustanawia zasadę, że sędzia, wobec którego prowadzone są czynności wyjaśniające, może ustanowić pełnomocnika spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów lub radców prawnych, co dotychczas było przedmiotem sporu. Zrezygnowano również z zasady prekluzji dowodowej. Zmiany obejmują ponadto:

- prawo żądania wszczęcia postępowania dla każdego prezesa (w tym z sądu rejonowego);
- wyraźne wskazanie, że uprawnionym do wszczęcia postępowania jest „rzecznik właściwy”, co eliminuje możliwość wszczynania postępowań przez „głównych” rzeczników wobec każdego sędziego;
- wprowadzenie zasady, że czynności wyjaśniające opierają się na treści zawiadomienia, dokumentach i oświadczeniu (pisemnym lub ustnym sędziego);
- wprowadzenie zasady, że sędzia wnioskuje o przyjęcie oświadczenia ustnego w postępowaniu wyjaśniającym;
- obowiązek ustalenia danych pokrzywdzonego, co umożliwi zawiadomienie go o terminie pierwszej rozprawy;
- postępowanie odwoławcze oparto na zasadach analogicznych, jak w Kodeksie postępowania karnego

16. Projekt - co do zasady - przenosi decyzje w sprawach dyscyplinarnych z Ministra Sprawiedliwości na I Prezesa Sądu Najwyższego, aby uniknąć możliwości wpływania przez

organ władzy wykonawczej na sędziów, jako przedstawicieli władzy sądowniczej. Jednocześnie konstytucyjne umocowanie I Prezes SN zapewnia należyłą bezstronność i odpowiedzialność w ramach powierzonego władztwa w sprawach dyscyplinarnych. Z tego względu IPSN powierzono prawo zarządzenia przerwy w czynnościach służbowych sędziego, w tym prezesa sądu.

### **Inne postanowienia – założenia kierunkowe**

1. Regulamin Sądu Najwyższego, określający wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby oraz zasady wewnętrznego postępowania, powinien być uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego i podlegać ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (obecnie wprowadzany jest na mocy rozporządzenia Prezydenta RP, które dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów).
2. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego, określający wewnętrzną organizację Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zasady wewnętrznego postępowania, powinien być uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i podlegać ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (obecnie wprowadzany jest na mocy rozporządzenia Prezydenta RP, które dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów).
3. Narzucanie regulaminów sądowych przez prezydenta RP stanowi istotną ingerencję władzy wykonawczej w niezależność władzy sądowniczej. Potwierdzeniem tego stanowiska jest praktyka ostatnich lat, gdzie zmiany regulaminu miały charakter

instrumentalny i zmierzały do upolitycznienia Sądu Najwyższego, m.in. przez polityczny wybór I Prezesa SN i Prezesa kierującego pracami Izby Cywilnej.

4. Postuluje się likwidację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Liczne orzeczenia TSUE oraz wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 r. w sposób jednoznaczny wskazują na to, że wszyscy sędziowie tej Izby zostali powołani w sposób wadliwy. Jej powołanie od początku pozbawione było racji merytorycznych, miało spełniać jedynie cele polityczne. Stąd dalsze jej funkcjonowanie pozbawione jest podstaw prawnych. Prowadzone w ramach tej izby sprawy powinny zostać przejęte przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego, Izbę Karną Sądu Najwyższego albo Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – w przypadku skarg nadzwyczajnych dotyczących spraw należących do właściwości danyh izb.
5. Utworzona Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego byłaby właściwa do rozpoznawania spraw z zakresu prawa publicznego (np. protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz w zakresie stwierdzania ważności wyborów i referendum).
6. Rozpatrywanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie – zostanie przejęte przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego, Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego albo Naczelną Sąd Administracyjny.
7. Rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o wyznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego zostanie przejęte przez właściwe sądy, które na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania karnego albo Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – są właściwe do

rozpoznawania wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o wyznaczenia sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie.

8. Sprawy wszczęte i niezakończone w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego powinny zostać przejęte przez Izbę Karną Sądu Najwyższego (w zakresie spraw dyscyplinarnych) oraz przez Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (w zakresie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku).
9. Konsekwencją likwidacji Izby Dyscyplinarnej powinna być także likwidacja Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej.