KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, 28 sierpnia 2026 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)
do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 17 sierpnia 2026 r. - UD358)

Spis treści
I. Przedmiot opinii
II. Podstawy prawne opinii
III. Zasadnicze założenia opiniowanego projektu ustawy
IV. Wzorce konstytucyjnoprawne
V. Analiza szczegółowa
VI. Konkluzje

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena konstytucyjnoprawna propozycji normatywnych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 17 sierpnia 2026 r. – UD358 – dalej też jako: „projekt ustawy", „projekt", „projektowana regulacja", „projektowana nowelizacja"). Przeprowadzona tutaj analiza szczegółowa i sformułowane konkluzje uwzględniają wzorce ustrojowe wynikające z norm Konstytucji RP z 1997 r., w tym z wiążących Polskę na podstawie norm ustawy zasadniczej (art. 9) właściwych regulacji międzynarodowych (europejskich), a także aktualny stan ustrojowy funkcjonowania polskich organów władzy sądowniczej.

II. Podstawy prawne opinii

1/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946 – dalej też jako: „Konstytucja RP" lub „Konstytucja");

2/ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 – dalej też jako: „EKPC");

3/ Traktat o Unii Europejskiej, (Dz. U. 2004.90.864/30 – dalej też jako: „TUE”) oraz Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1, Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569 – dalej też jako: „TFUE”);

4/ Karta Praw Podstawowych UE, (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389–405, Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569 – dalej też jako: „KPP UE”);

5/ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1614 – dalej też jako: „PUSW”);

6/ ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm. - dalej też jako: „PUSP”);

7/ ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267 – dalej tez jako: „PUSA”);

8/ ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186 – dalej też jako: „uKRS”);

9/ ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390, z 2025 r. poz. 304 i 1178 oraz z 2026 r. poz. 26 – dalej też jako: „uPROK”);

10/ ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622 oraz z 2026 r. poz. 26 – dalej też jako: „uSN”);

11/ ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190, 568 – dalej też jako: „ustawa kagańcowa”).

III. Zasadnicze założenia opiniowanego projektu ustawy

Projektowana nowelizacja ustawodawstwa głównie sądowego ma istotny charakter ustrojowy w zakresie funkcjonowania władzy publicznej w Polsce i dotyczy przede wszystkim zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, możliwości badania niezawisłości i bezstronności sądów, organizacji sądownictwa dyscyplinarnego oraz zakresu danych ujawnianych przez sędziów i prokuratorów. W założeniu projektodawców nowelizacja ma objąć w tym kontekście szerokie spektrum ustaw, tj. zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (PUSW), w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (PUSP), w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (PUSA), w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (uKRS), w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (uPROK) oraz w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (uSN). Zasadniczym celem projektu jest przy tym głównie usunięcie z porządku

prawnego rozwiązań wprowadzonych ustawą z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190, 568), określanej w debacie publicznej jako „ustawa kagańcowa", które według projektodawcy pozostają sprzeczne przede wszystkim z prawem Unii Europejskiej oraz z konstytucyjnymi standardami niezależności sądownictwa. Uzasadnienie projektu wprost wskazuje przy tym, że nowelizacja stanowi wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21.

Pierwszym i najważniejszym kierunkiem proponowanych zmian jest w powyższym ujęciu likwidacja norm ustanawiających zakaz badania prawidłowości powołania sędziego lub statusu sądu. W tym celu projekt zakłada uchylenie art. 42a § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 1 pkt 2 projektu), odpowiednich regulacji zawartych w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (art. 3 pkt 1 i 2 projektu), a także analogicznych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, w szczególności art. 26 § 2–6 i art. 29 § 2–4 (art. 6 pkt 1 i 2 projektu). Jednocześnie proponuje się w projektowanej nowelizacji zmianę art. 55 § 4 PUSP, ograniczając jego treść do wskazania, że sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym i w innych sądach jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą oraz proponuje się uchylenie § 5 tego artykułu (art. 1 pkt 3 projektu). W uzasadnieniu projektu wskazano przy tym w zakresie tych zmian normatywnych, że rozwiązania te są konsekwencją stanowiska TSUE, który uznał za niezgodne z prawem Unii Europejskiej przepisy zakazujące sądom krajowym badania spełnienia wymogów niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego ustawą. Projektodawca podkreśla w tym kontekście, że aktualny stan prawny może uniemożliwiać sądom dokonywanie kontroli zgodności z prawem procesu powołania sędziego oraz w efekcie oceny należytej obsady sądu, co jest nie do pogodzenia z ustrojowymi gwarancjami prawa do sądu.

Drugim obszarem zmian objętych opiniowanym projektem jest likwidacja szczególnych deliktów dyscyplinarnych związanych z oceną statusu sędziów i organów państwa. Projekt nadaje w tym obszarze normatywnym nowe brzmienie art. 107 § 1 PUSP (art. 1 pkt 6 projektu), zgodnie z którym przewinieniem dyscyplinarnym pozostają jedynie przewinienia służbowe, w tym oczywista i rażąca obraza prawa albo uchybienie godności urzędu. Analogicznie proponuje się też zmianę art. 37 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, art. 137 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze oraz art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 2 pkt 3, art. 5 pkt 2 oraz art. 6 pkt 4 projektu). Jednocześnie zakłada się ponadto uchylenie w projektowanej regulacji przepisów przewidujących odpowiedzialność za działania polegające na kwestionowaniu skuteczności powołania sędziego, podważaniu umocowania organów konstytucyjnych oraz utrudnianiu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu nadanym „ustawą kagańcową" z 2019 r.

Potwierdzeniem tej intencji jest też art. 9 projektu, przewidujący umorzenie niezakończonych postępowań dotyczących takich deliktów. Uzasadnienie wskazuje przy tym, że utrzymywanie tych podstaw ustawowych odpowiedzialności byłoby niezgodne z orzecznictwem TSUE i mogłoby prowadzić do wywierania bezprawnego nacisku na sędziów wykonujących obowiązek badania standardów niezależności sądu wynikających z prawa unijnego.

Trzeci zasadniczy obszar proponowanych w projekcie zmian normatywnych dotyczy obowiązku składania oświadczeń o przynależności do organizacji społecznych, do fundacji oraz do partii politycznych. Projekt uchyla w tym zakresie art. 88a PUSP (art. 1 pkt 5), art. 103a ustawy – Prawo o prokuraturze (art. 5 pkt 1), art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 6 pkt 3) oraz odpowiadające im przedmiotowo regulacje dotyczące sądownictwa administracyjnego. Przepisy przejściowe zawarte w art. 8 projektu przewidują z kolei usunięcie danych opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz zniszczenie dokumentacji po upływie okresu umożliwiającego jej odbiór przez zainteresowanych. W uzasadnieniu tych zmian ponownie powołano się na przywołany już wyrok TSUE, który uznał te rozwiązania za naruszające prawo do prywatności oraz ochrony danych osobowych gwarantowane przez Kartę Praw Podstawowych UE i regulacje RODO dotyczące ochrony danych osobowych.

Kolejnym istotnym założeniem opiniowanego projektu ustawy jest przebudowa systemu sądownictwa dyscyplinarnego sędziów. Projekt odchodzi w tym zakresie od modelu wyodrębnionych sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 110 § 1 pkt 1 PUSP sprawy dyscyplinarne w pierwszej instancji mają być rozpoznawane przez sądy apelacyjne w składach trzyosobowych (art. 1 pkt 8 projektu), zaś art. 110a–110c PUSP zostają uchylone (art. 1 pkt 9 projektu). W konsekwencji art. 10 projektu znosi istniejące sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych i przy wojskowych sądach okręgowych, a art. 11 zakłada wygaśnięcie funkcji pełnionych przez ich prezesów i sędziów. W uzasadnieniu projektowanej nowelizacji wskazano w tym kontekście, że obecny model okazał się nieefektywny, prowadził do przewlekłości postępowań i angażował Sąd Najwyższy w sprawach, które mogłyby być rozpoznawane na niższym szczeblu sądownictwa. Dodatkowym argumentem jest też zdaniem projektodawców występowanie wątpliwości dotyczących statusu części osób powołanych na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, co systemowo może wpływać na postrzeganie legalności orzeczeń dyscyplinarnych.

W związku z zakładaną reformą sądów dyscyplinarnych zmienia się również w propozycjach zawartych w projekcie zasady ustalania ich właściwości miejscowej oraz obsady składów orzekających. Projektowany art. 110 § 6 PUSP przewiduje wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego właściwość sądów apelacyjnych w sprawach

dotyczących sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych. Ma w tym zakresie zostać zastosowana zasada przyporządkowania apelacji, wykluczająca wzajemną właściwość dwóch sądów wobec siebie. Uzasadnienie wskazuje, że rozwiązanie to ma eliminować konflikty interesów i wzmacniać bezstronność postępowań. Jednocześnie nowy projektowany art. 111 PUSP przewiduje losowy dobór składu sądu dyscyplinarnego spośród sędziów z co najmniej ośmioletnim stażem w danym sądzie oraz delegowanych sędziów okręgowych orzekających w sprawach karnych. Według projektodawców połączenie doświadczenia sędziów apelacyjnych z praktyką sędziów okręgowych ma zwiększyć jakość orzecznictwa dyscyplinarnego.

Istotna reforma objęta projektowaną regulacją dotyczy też rzeczników dyscyplinarnych. Nowe brzmienie art. 112 § 3 i § 3a PUSP przewiduje, że Minister Sprawiedliwości będzie powoływał Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wyłącznie spośród kandydatów wyłonionych przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych. Zastępcy rzeczników przy sądach apelacyjnych i okręgowych mają być wybierani bezpośrednio przez zgromadzenia sędziowskie. Analogiczne zmiany normatywne proponuje się też w sądownictwie wojskowym, zwłaszcza w art. 40 PUSW. Jednocześnie art. 13 projektu zakłada wygaszenie dotychczasowych kadencji wszystkich rzeczników dyscyplinarnych. W uzasadnieniu podkreślono, że celem tego zabiegu normatywnego jest ograniczenie wpływu władzy wykonawczej na obsadę organów dyscyplinarnych w strukturze sądownictwa i zarazem zwiększenie udziału środowiska sędziowskiego w ich wyłanianiu.

Projekt przewiduje również zmiany dotyczące ustroju Sądu Najwyższego. Uchylone zostają przepisy przyznające Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN wyłączną właściwość do rozpoznawania spraw dotyczących niezależności sądu i niezawisłości sędziego (art. 6 pkt 1, 2 i 6 projektu). W przepisach przejściowych, zwłaszcza w art. 7 projektu, przewidziano też przy tym umorzenie części postępowań prowadzonych przed tą izbą oraz przekazanie pozostałych spraw innym właściwym izbom Sądu Najwyższego lub sądom. Uzasadnienie wyraźnie w tym zakresie odwołuje się ponownie do wyroku TSUE, który uznał koncentrację takich spraw w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN za niezgodną z prawem Unii Europejskiej.

Podsumowując powyższe ustalenia dotyczące podstawowych założeń opiniowanego projektu ustawy należy wskazać, że projekt ten ma przede wszystkim charakter naprawczy. Jego głównym celem jest usunięcie rozwiązań wprowadzonych nowelizacją z 2019 r., które według projektodawców naruszają standardy konstytucyjne i europejskie w zakresie niezawisłości sędziowskiej, prawa do prywatności oraz skutecznej ochrony sądowej. Towarzyszy temu proponowana przebudowa modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów poprzez likwidację wyodrębnionych sądów dyscyplinarnych, zmianę sposobu wyłaniania rzeczników dyscyplinarnych

oraz przywrócenie sądom możliwości badania okoliczności związanych z niezależnością i bezstronnością sądu. Zasadniczym uzasadnieniem wszystkich tych rozwiązań jest przy tym wykonanie wyroku TSUE z 5 czerwca 2023 r., przy jednoczesnym zachowaniu tych mechanizmów, które zostały wcześniej przyjęte jako element realizacji kamieni milowych w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

IV. Wzorce konstytucyjnoprawne

Ocena opiniowanego projektu ustawy w szerokim kontekście konstytucyjnym (ustrojowym) wymaga odniesienia go do trzech współistniejących w Polsce porządków normatywnych najwyższego rzędu, tj. do norm Konstytucji RP z 1997 r., do norm wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz do norm dekodowanych z prawa Unii Europejskiej, obejmujących zarówno traktaty unijne, jak i Kartę Praw Podstawowych UE. Co istotne, zdecydowana większość proponowanych w projekcie zmian została uzasadniona koniecznością wykonania wyroku TSUE z 5 czerwca 2023 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce (C-204/21), dlatego też analiza zgodności norm projektu z tymi wzorcami musi uwzględniać nie tylko literalne brzmienie właściwych przepisów, lecz także sposób ich interpretacji w tym judykacie, ale też w innym orzecznictwie konstytucyjnym i europejskim.

Na gruncie postanowień Konstytucji RP podstawowym wzorcem kontroli jest przy tym dla opiniowanego projektu art. 10 ustanawiający zasadę podziału i równowagi władz oraz art. 173, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Bezpośrednim rozwinięciem tych zasad są z kolei art. 178 ust. 1 Konstytucji, przewidujący, że sędziowie są niezawiśli i podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom, a także art. 45 ust. 1 gwarantujący każdemu prawo do sądu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) utrwalone jest bowiem stanowisko, że niezawisłość sędziowska nie stanowi osobistego przywileju sędziego, lecz jest ustrojową gwarancją obywatela do uzyskania rozstrzygnięcia wydanego przez niezależny i bezstronny organ. Szczególne znaczenie mają w tym kontekście między innymi wyroki TK z 24 czerwca 1998 r. (K 3/98), z 18 lutego 2004 r. (K 12/03) oraz z 14 października 2015 r. (Kp 1/15), w których podkreślano, że ochrona niezależności sądownictwa należy do podstawowych zasad ustrojowych państwa polskiego mających na celu właściwe zagwarantowanie praw jednostki. Z tej perspektywy konstytucyjnej istotne znaczenie dla dokonania konstytucyjnej oceny opiniowanego projektu ma proponowane w nim uchylenie art. 42a § 1 i 2 PUSP oraz analogicznych przepisów ustaw o Sądzie Najwyższym i ustaw o sądownictwie administracyjnym. Projektodawca wychodzi bowiem w tym zakresie z założenia, że ustawowy zakaz badania przez sądy okoliczności

związanych z powołaniem sędziego ogranicza konstytucyjne prawo do sądu i istotnie utrudnia realizację obowiązku zapewnienia należytej obsady sądu.

Kolejnym istotnym wzorcem konstytucyjnym dla proponowanych w analizowanym projekcie ustawy rozwiązań jest art. 47 Konstytucji gwarantujący prawo do prywatności, ale też art. 51 ust. 2 i 5 Konstytucji, które dotyczą ochrony danych osobowych oraz art. 58 ustawy zasadniczej gwarantujący wolność zrzeszania się. Właśnie te przepisy ustawy zasadniczej powinny stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla oceny proponowanego w projektowanej nowelizacji uchylenia art. 88a PUSP oraz analogicznych obowiązków informacyjnych dotyczących prokuratorów i sędziów innych pionów sądownictwa. W orzecznictwie TK dotyczącym ochrony danych osobowych, między innymi w sprawach K 41/02 oraz K 33/08, podkreślano zaś konieczność zachowania proporcjonalności pomiędzy interesem publicznym a zakresem ingerencji w sferę prywatności jednostki. W tym kontekście należy zatem oceniać proponowane w projekcie rozwiązania.

Ważnym wzorcem konstytucyjnym dla oceny projektowanej nowelizacji jest też art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której w orzecznictwie TK wyprowadza się między innymi szczegółowe wymogi zaufania obywatela do państwa, pewności prawa i koniecznej ustrojowo prawidłowej legislacji. W tym kontekście należy oceniać projektowane umorzenie z mocy prawa części postępowań dyscyplinarnych (art. 9 projektu) oraz postępowań prowadzonych przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (art. 7 projektu). Powstaje bowiem pytanie, czy ustawodawca zachowuje w tym kontekście odpowiednią równowagę pomiędzy interesem publicznym związanym z usunięciem wadliwych regulacji a zasadą ochrony praw nabytych i stabilnością postępowań już wszczętych.

Kolejną grupę wzorców ustrojowych stanowią normy europejskie. Na płaszczyźnie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka podstawowe znaczenie ma przy tym art. 6 ust. 1 EKPC gwarantujący prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. W ostatnich latach Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie oceniał zaś w kontekście tej regulacji polskie zmiany w wymiarze sprawiedliwości. Kluczowe znaczenie mają przy tym wyroki w sprawach Reczkowicz przeciwko Polsce (2021), Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (2021), Advance Pharma przeciwko Polsce (2022) oraz Wałęsa przeciwko Polsce (2023). ETPC uznał w orzeczeniach kończących te sprawy, że sposób obsadzenia niektórych składów sądowych w Polsce z udziałem KRS ukształtowanej po 2017 r. może prowadzić do naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą”. Ocena projektu będzie więc w dużej mierze zależała od odpowiedzi na pytanie, czy przywrócenie możliwości badania okoliczności powołania sędziego rzeczywiście wzmacnia gwarancje wynikające z art. 6 EKPC.

Równie istotne są też dla oceny projektu art. 8 EKPC chroniący życie prywatne oraz art. 11 EKPC gwarantujący wolność zrzeszania się. W orzecznictwie ETPC konsekwentnie w tym ujęciu przyjmuje się, że ujawnianie informacji o aktywności społecznej lub przynależności organizacyjnej musi spełniać wymóg konieczności i proporcjonalności. Z tego punktu widzenia oceniać należy zatem projektowane uchylenie obowiązków dotyczących oświadczeń sędziów.

Rozbudowany katalog wzorców ustrojowych dla ocenianego projektu wynika ponadto z prawa Unii Europejskiej, którego normy stanowią skądinąd zasadniczą podstawę uzasadnienia projektu. Pierwszorzędne znaczenie ma przy tym w tym zakresie już art. 2 TUE, wskazujący praworządność jako jedną z zasadniczych wartości Unii Europejskiej, ale też bardziej szczegółowo art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nakazujący państwom członkowskim zapewnienie skutecznej ochrony sądowej. Nierozerwalnie związany jest z też nimi art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, gwarantujący prawo do skutecznego środka prawnego i do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd. W orzecznictwie TSUE kluczową rolę w kontekście przywołanych regulacji mają z kolei w szczególności wyroki w sprawach Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16), A.K. i in. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), W.Ż. (C-487/19), Getin Noble Bank (C-132/20) oraz przywoływany w projekcie wyrok w sprawie Komisja przeciwko Polsce (C-204/21). W pierwszym z nich TSUE uznał, że art. 19 TUE kreuje normatywny europejski standard niezależności sądownictwa. W sprawie A.K. sformułowano z kolei szczegółowe kryteria oceny niezależności organów sądowych. W sprawach W.Ż. i Getin Noble Bank dopuszczono zaś wprost badanie przez sądy krajowe okoliczności związanych z procedurą powołania sędziego. Natomiast w wyroku C-204/21 TSUE stwierdził, że Polska naruszyła prawo UE przez utrzymywanie przepisów pozwalających karać sędziów za badanie wymogów niezawisłości, przez zakaz kontroli statusu sędziego, przez przekazanie właściwości w tych sprawach Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN oraz przez obowiązek składania oświadczeń dotyczących aktywności społecznej sędziów. To właśnie te ostatnie wskazane elementy stanowią bezpośrednie wykonanie tego wyroku w propozycjach zawartych w opiniowanym projekcie.

V. Analiza szczegółowa

W konsekwencji przywołanych ustrojowych wzorców normatywnych należy podkreślić, że zasadniczy problem konstytucyjny (i europejski) dotyczący oceny opiniowanego projektu ustawy sprowadza się zasadniczo do odpowiedzi na pytanie, czy projekt realizuje przede wszystkim szeroko pojęte prawo do niezależnego sądu w porównaniu do obowiązujących obecnie rozwiązań. Analizując projekt w tym ujęciu należy też kolejno dokonać jego oceny przez pryzmat aktualnego kryzysu konstytucyjnego dotyczącego polskiego wymiaru sprawiedliwości i już na wstępie analizy

szczegółowej wskazać, że projektodawcy nie proponują „zwyczajnej" reformy organizacyjnej sądownictwa, lecz podejmują próbę częściowego przynajmniej odwrócenia skutków zmian normatywnych wprowadzonych po 2017 r. w polskim ustawodawstwie sądowym, w tym głównie ustawą z 20 grudnia 2019 r. U podstaw opiniowanego projektu leży bowiem określona diagnoza ustrojowa kryzysu konstytucyjnego w Polsce, która jak już w tym miejscu należy podkreślić **słusznie** wskazuje, że aktualnym problemem konstytucyjnym w obrębie polskiej władzy sądowniczej nie jest nadmierna autonomia środowiska sędziowskiego, lecz osłabienie gwarancji niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów wskutek rozwiązań umożliwiających niekonstytucyjny wpływ władzy politycznej na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz ograniczających ustawowo możliwość sądowej kontroli prawidłowości powołań sędziowskich. Już na tym poziomie należy zauważyć, że projekt pozostaje **zbieżny** z utrwaloną już i przywołaną linią orzeczniczą ETPC i TSUE. W tym kontekście normatywnym nie ma też żadnych wątpliwości, że projekt jest też zasadniczo **zgodny** ze *stricte* krajowym porządkiem konstytucyjnym, tj. z przywołanymi powyżej regulacjami polskiej ustawy zasadniczej i z tezami orzeczeń TK.

Najistotniejszą zmianą naprawczą w powyższym ujęciu jest przy tym proponowane uchylenie art. 42a § 1 i 2 PUSP, art. 26 § 2–6 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 29 § 2–4 tej ustawy oraz analogicznych regulacji w ustawach dotyczących sądownictwa administracyjnego. Projekt przywraca tym samym możliwość badania przez polskie sądy okoliczności dotyczących niezależności sądu i statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu sędziego. Z punktu widzenia w szczególności art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC oraz art. 47 KPP UE rozwiązanie takie należy ocenić **w pełni pozytywnie**. We wszystkich nowelizowanych aktach normatywnych centralne znaczenie ma bowiem prawo jednostki do rozpoznania sprawy przez sąd niezależny, bezstronny i ustanowiony ustawą. Choćby TSUE w przywołanych już sprawach A.K. (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), W.Ż. (C-487/19) oraz Komisja przeciwko Polsce (C-204/21) konsekwentnie przyjmował, że sąd krajowy musi posiadać kompetencję do weryfikacji, czy organ orzekający spełnia te wymagania. Podobnie ETPC w cytowanych sprawach Reczkowicz, Dolińska-Ficek i Ozimek, Advance Pharma czy Wałęsa przeciwko Polsce uznał, że brak efektywnej możliwości kontroli sposobu obsadzenia sądu może prowadzić do naruszenia art. 6 EKPC. Projekt w pełni realizuje zatem standard europejski wprost wskazany w tych orzeczeniach. Za zupełnie nieprzekonujący należy zarazem uznać w tym zakresie pojawiający się niekiedy argument odwołujący się do rzekomej treści normatywnej art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a akt powołania ma charakter „sanującej" prerogatywy głowy państwa. Procedura powołania sędziego zgodnie z normami konstytucyjnymi ma bowiem charakter dwuetapowy i wady ustrojowe dotyczące KRS

nie mogą być naprawione przez akt urzędowy Prezydenta, co czyni proponowane w projektowanej regulacji rozwiązanie **koniecznym** w zakresie przywrócenia właściwych gwarancji prawa do sądu.

Jeszcze wyraźniej **zgodność** projektu z konstytucyjnymi i europejskimi wzorcami normatywnymi widoczna jest w zakresie uchylenia deliktów z „ustawy kagańcowej". Projekt eliminuje bowiem przepisy przewidujące odpowiedzialność dyscyplinarną za działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego, status organów konstytucyjnych czy prowadzące do badania wymogów niezawisłości. W świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom, istnieją niepodważalne argumenty ustrojowe przemawiające za tym, że represjonowanie sędziego za dokonywanie wykładni prawa europejskiego, ale też konstytucyjnego osłabia ustrojowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej. W tym zakresie stanowisko TSUE w sprawie C-204/21 jest jednoznaczne i zakłada wprost, że groźba wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego dokonującego ustrojowej oceny niezależności sądu wywołuje tzw. efekt mrożący i narusza tym samym art. 19 TUE oraz art. 47 KPP UE. W konsekwencji uchylenie tych przepisów należy uznać za rozwiązanie dostosowujące polskie prawo na poziomie ustawowym do standardu europejskiego, ale też do standardu konstytucyjnego.

Pewne wątpliwości mogą jednak pojawić się w odniesieniu do proponowanego art. 9 projektu przewidującego umorzenie niezakończonych postępowań dyscyplinarnych dotyczących deliktów usuwanych z systemu prawnego. Z jednej strony rozwiązanie to odpowiada bowiem zasadzie konstytucyjnie umocowanej w art. 2 ustawy zasadniczej *nullum crimen sine lege* oraz utrwalonej regule stosowania ustawy względniejszej dla obwinionego. Z drugiej jednak strony automatyczne umorzenie z mocy prawa (ustawowe) może budzić pytania z perspektywy wymogów z przywołanego art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady prawidłowej legislacji. W szczególności można zastanawiać się, czy ustawodawca nie powinien pozostawić jednak sądom dyscyplinarnym indywidualnej oceny, czy dane zachowanie rzeczywiście mieściło się wyłącznie w zakresie uchylanego deliktu, czy też mogło stanowić przewinienie na podstawie innych przepisów. Poza tym istotne jest też zindywidualizowanie tej kwestii w odniesieniu do danego sędziego i do danej sprawy. Kwestia ta ma jednak charakter w istocie poboczny w stosunku do zasadniczo słusznego kierunku proponowanych w tym zakresie w projekcie skutków prawnych do osiągnięcia.

Jednoznacznie **pozytywnie** należy natomiast ocenić projekt przez pryzmat konstytucyjnych i europejskich standardów dotyczących ochrony prywatności. Uchylenie art. 88a PUSP, art. 103a Prawa o prokuraturze oraz analogicznych regulacji w innych zmienianych ustawach oznacza rezygnację z obowiązku publicznego ujawniania członkostwa w organizacjach społecznych, fundacjach i partiach politycznych. Projekt w tym kontekście **słusznie** zakłada usunięcie obowiązku

ujawniania członkostwa w organizacjach społecznych i fundacjach właśnie z powołaniem się na nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w sferę praw jednostki, w tym przypadku sędziów oraz prokuratorów. Nie istnieją bowiem żadne przekonujące argumenty konstytucyjne, które czyniłyby celowym, niezbędnym i proporcjonalnym w wąskim sensie aktualne rozwiązania w tym obszarze. Rozwiązanie to w pełni koresponduje zatem z treścią normatywną art. 31 ust. 3 w zw. z art. 47, art. 51 oraz art. 58 Konstytucji, a także z art. 8 i 11 EKPC oraz z art. 7 i 8 KPP UE. Szczególnie istotne znaczenie ma tutaj przy tym ponownie wyrok TSUE w sprawie C-204/21, w którym wyraźnie uznano, że obowiązek publikowania tego rodzaju informacji narusza prawo do ochrony danych osobowych i życia prywatnego sędziego. Projekt nie tylko słusznie uchyla zarazem podstawę dalszego przetwarzania danych, ale również przewiduje ich usunięcie z BIP oraz zniszczenie stosownej dokumentacji. W tym obszarze zgodność ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi jest pełna.

Bardziej złożona jest z kolei ocena zmian dotyczących organizacji sądownictwa dyscyplinarnego. Projekt likwiduje wyodrębnione sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych i powierza ich kompetencje zwykłym sądom apelacyjnym, których składy mają być wyłaniane losowo. Z perspektywy art. 173 i art. 180 Konstytucji oraz art. 6 EKPC i art. 19 TUE rozwiązanie to można uznać za zasadną próbę ograniczenia nadzwyczajnych struktur organizacyjnych stworzonych poza standardowym modelem sądownictwa. Niewątpliwą zaletą projektu jest w tym kontekście odejście od systemu, w którym istotną rolę organizacyjną odgrywał Minister Sprawiedliwości oraz Sąd Najwyższy. Losowy przydział sędziów do spraw dyscyplinarnych odpowiada również konstytucyjnymi i europejskim standardom niezależności sądu. Nie oznacza to jednak całkowitego usunięcia problemów konstytucyjnych. Projektowany art. 110 § 6 PUSP pozostawia bowiem nadal Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do określenia właściwości sądów dyscyplinarnych wobec sędziów sądów apelacyjnych i okręgowych. Chociaż projektowana ustawa ustanawia szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu określenia tej właściwości, nadal przewiduje jednak stosunkowo istotny wpływ organu władzy wykonawczej na organizację jurysdykcji dyscyplinarnej. W świetle art. 173 Konstytucji oraz standardów wynikających z orzecznictwa ETPC i TSUE można postawić zasadne pytanie, czy takie rozwiązanie rzeczywiście realizuje postulat pełnego uniezależnienia sądownictwa dyscyplinarnego od władzy politycznej. W tym zakresie projekt wywołuje więc pewne **wątpliwości**.

Podobne **zastrzeżenia** dotyczą nowego modelu wyłaniania rzeczników dyscyplinarnych. Projekt niewątpliwie ogranicza arbitralność Ministra Sprawiedliwości, ponieważ powołanie rzecznika ma następować spośród kandydatów wyłonionych przez zgromadzenia sędziów. Jednocześnie jednak minister wciąż zachowuje kompetencję nominacyjną. Ocena tego rozwiązania

zależeć będzie od przyjętej praktyki. W porównaniu z obecnym stanem prawnym projekt wzmacnia samorządność środowiska sędziowskiego i tym samym przybliża system do standardów wynikających z art. 173 i 178 Konstytucji. Trudno jednak uznać, że realizuje model pełnej autonomii sędziowskich organów dyscyplinarnych.

W pełni przekonująca z perspektywy norm konstytucyjnych i norm prawa europejskiego jest z kolei ta część projektu, która dotyczy Sądu Najwyższego i jego niekonstytucyjnej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Uchylenie przepisów przyznających tej izbie wyłączną właściwość w sprawach dotyczących niezawisłości sędziego i niezależności sądu stanowi bowiem bezpośrednią realizację wielu orzeczeń ETPC i TSUE, w tym kolejny raz wyroku TSUE w sprawie C-204/21. W tym zakresie projekt przywraca stan zgodny z wzorcami ustrojowymi i w pełni **słusznie** eliminuje rozwiązanie, które zostało *explicite* uznane za sprzeczne z art. 19 TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 KPP UE.

Podsumowując powyższą analizę szczegółową należy wskazać, że projektowana nowelizacja jest **w zasadniczej i przeważającej mierze w pełni zgodna** ze standardami konstytucyjnymi, w tym z tezami orzecznictwa TK oraz ze standardami europejskimi wynikającymi z EKPC i orzeczeń ETPC, a także z TUE, TFUE i z KPP UE oraz z orzecznictwa TSUE. Z tej perspektywy ustrojowej zdecydowana większość proponowanych w projektowanej regulacji rozwiązań stanowi bowiem wykonanie konkretnych obowiązków wynikających wprost z wyroku TSUE C-204/21. Na gruncie Konstytucji RP projekt jest przy tym zasadniczo zgodny z art. 2, art. 10, art. 45, art. 47, art. 51, art. 58, art. 173 i art. 178 Konstytucji. Główne wątpliwości konstytucyjne dotyczą natomiast umorzenia postępowań dyscyplinarnych *ex lege* oraz utrzymania pewnych kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie organizacji sądownictwa dyscyplinarnego. Nie zmienia to jednak faktu, że całościowo projekt w pełni słusznie zmierza do częściowego przynajmniej przywrócenia modelu wymiaru sprawiedliwości odpowiadającego ustrojowemu standardowi sądu niezależnego i bezstronnego, jaki na podstawie norm Konstytucji, EKPC i prawa unijnego został wypracowany w orzecznictwie TK, ETPC i TSUE.

VI. Konkluzje

Mając na względzie powyżej wskazane normatywne wzorce ustrojowe oraz przeprowadzoną analizę szczegółową propozycji zmian zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 17 sierpnia 2026 r. – UD358) należy wskazać, że:

1/ opiniowany projekt stanowi **generalnie pozytywną** próbę przynajmniej częściowej rekonstrukcji konstytucyjnych i europejskich gwarancji niezależności sądownictwa w Polsce, które według

słusznej oceny projektodawcy zostały ograniczone przez niekonstytucyjne zmiany wprowadzone po 2017 r., zwłaszcza ustawą z 20 grudnia 2019 r.; zasadniczą i zasługującą na **pełną aprobatę** intencją projektodawcy nie jest przy tym stworzenie nowego modelu ustrojowego w nowelizowanym zakresie, lecz usunięcie tych rozwiązań, które zostały wyraźnie zakwestionowane przez TSUE oraz ETPC jako naruszające europejski, ale też konstytucyjny standard niezależnego sądu, skutecznej ochrony sądowej i ochrony praw podstawowych; projekt wprost w tym kontekście słusznie odwołuje się do konieczności wykonania wyroku TSUE z 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21;

2/ z perspektywy nadrzędnych norm Konstytucji RP ocena projektu jest **zasadniczo pozytywna** – projekt realizuje bowiem zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji), zmierza do wzmocnienia niezależności sądów jako władzy odrębnej (art. 173 Konstytucji), wzmacnia gwarancje niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) i zwiększa zakres ochrony podmiotowego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji);

3/ projektowana regulacja jest też **zgodna ze standardami europejskimi** i odpowiada wymaganiom normatywnym wynikającym z regulacji EKPC oraz z art. 19 ust. 1 TUE, odpowiada standardowi skutecznej ochrony sądowej z art. 47 KPP UE, zmierza wprost do wykonania wyroku TSUE C-204/21, pozostaje zgodna z orzecznictwem ETPC i TSUE, w tym w sprawach dotyczących Polski;

4/ proponowane w projekcie uchylenie zakazu badania statusu sędziego i sądu wzmacnia prawo do sądu (art. 45 ust. 1) i **realizuje ustrojowy wymóg** należytej obsady sądu, a także umożliwia efektywną ochronę niezawisłości sędziowskiej;

5/ proponowane uchylenie deliktów z „ustawy kagańcowej" **wzmacnia niezawisłość sędziowską** (art. 178 ust. 1 Konstytucji), ogranicza możliwość nieuprawnionego wywierania nacisku dyscyplinarnego na sędziów i tym samym zabezpiecza swobodę orzeczniczą, a także usuwa ustawowy „efekt mrożący" wobec sędziów stosujących prawo europejskie;

6/ uchylenie obowiązku składania oświadczeń o aktywności społecznej i politycznej **jest zgodne** z normami Konstytucji RP, w tym z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3) odnoszoną do art. 47 (prawo do prywatności), do art. 51 (ochrona danych osobowych), do art. 58 Konstytucji (wolność zrzeszania się), jak też jest zgodne z prawem europejskim, w tym głównie z art. 7 KPP UE, z art. 8 KPP UE oraz z art. 8 i 11 EKPC;

7/ likwidacja odrębnych sądów dyscyplinarnych **jest zgodna** z normami konstytucyjnymi i europejskimi jako propozycja ograniczająca szczególne struktury organizacyjne, co wzmacnia zasadę niezależności sądownictwa;

8/ losowy dobór składów sądów dyscyplinarnych **jest w pełni zgodny** ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi jako rozwiązanie ograniczające możliwość manipulacji składami orzeczniczymi;

9/ zmiana sposobu wyłaniania rzeczników dyscyplinarnych jest **co do zasady zgodna** z wzorcami ustrojowymi, ale do bliższego rozważenia pozostaje problem zachowania jednak w projekcie pewnych kompetencji Ministra Sprawiedliwości, które nie są konieczne ustrojowo;

10/ ograniczenie kompetencji niekonstytucyjnej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN j**est w pełni zgodne** z normami Konstytucji RP i standardami EKPC oraz unijnymi;

11/ umorzenie z mocy prawa postępowań dyscyplinarnych dotyczących uchylanych projektem deliktów ocenić należy jako **zasadniczo zgodne** z normami nadrzędnymi, ale automatyzm ustawowego umorzenia może budzić pewne wątpliwości w świetle zasad wynikających z art. 2 Konstytucji;

12/ opiniowany projekt ustawy nie usuwa z pewnością wszystkich aktualnych problemów ustrojowych polskiego sądownictwa, w tym w szczególności kwestii statusu osób powołanych na urząd sędziego z naruszeniem procedur konstytucyjnych i europejskich z względu na wadliwy ustrojowo sposób ukształtowania KRS, lecz stanowi przynajmniej potencjalnie **właściwy kierunek** usunięcia ważnego elementu trwającego w Polsce kryzysu konstytucyjnego w obrębie władzy sądowniczej i przywrócenia koniecznej zgodności polskiego systemu sądowego z wymaganiami wynikającymi z nadrzędnych norm Konstytucji RP, EKPC oraz z norm wiążącego prawa Unii Europejskiej.

Opracował:
dr hab. Wojciech Mojski, prof. UMCS
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie