

KOSZTY „REFORMY”

FUNKCJONOWANIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W LATACH 2015-2022



Koszty „reformy”. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w latach 2015-2022

Autorzy

Marcin Wolny, Maciej Kalisz, Małgorzata Szuleka

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

Bohdan Bobrowski, flickr.com, CC BY-NC-ND 2.0

Warszawa, lipiec 2022

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 31 maja 2022 r.

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznicych). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

Spis treści

Podsumowanie 3

Kalendarium 5

1. CZĘŚĆ PIERWSZA

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w trakcie reform od początku 2016 r. 7

1.1. Liczba spraw w sądach powszechnych 7

1.2. Przewlekłość postępowania przed polskimi sądami 10

1.3. Skarga na przewlekłość postępowania 14

1.4. Zmiany w procedurach postępowaniach przed sądami 15

1.5. Wakaty i delegacje sędziów 16

1.6. Sytuacja pracowników wymiaru sprawiedliwości 18

1.7. Wprowadzenie Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS) 21

1.8. Pozostałe problemy systemowe w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości 22

1.9. Wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie sądów 23

1.9.1. Wstrzymanie biegu terminów i zmiany przepisów postępowania 24

1.9.2. Komunikacja z sądami 29

1.9.3. Jawność (publiczność) postępowań sądowych w dobie pandemii 31

2. CZĘŚĆ DRUGA

Zmiany w wymiarze sprawiedliwości 32

2.1. Krajowa Rada Sądownictwa 32

2.1.1. Wybór sędziów członków KRS w 2018 r. 34

2.1.2. Wybór sędziów członków KRS w 2022 r. 37

2.1.3. Funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa 39

2.1.4. Powoływanie sędziów 42

2.1.5. Wykluczenie Krajowej Rady Sądownictwa z sieci Rad Sądownictwa	45
2.1.6. Zmiany przewodniczących KRS	46
2.1.7. Sędziowie powoływani przez nową KRS – orzecznictwo trybunałów międzynarodowych i sądów krajowych	47
2.1.8. Propozycje zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa	50
2.2. Zmiany w zarządzaniu pracą sądów.....	51
2.2.1. Zmiany kierownictwa sądów.....	51
2.2.2. Zmiany dotyczące funkcjonowania samorządu sędziowskiego i kolegium sądu	54
2.3. Zmiany w wieku emerytalnym sędziów sądów powszechnych.....	55
2.4. Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów.....	57
2.4.1. Zmiany w prawie.....	57
2.4.2. Przykłady postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.....	58
2.4.3. Inne formy represji wobec sędziów.....	66

3. CZĘŚĆ TRZECIA

Postępowania przed międzynarodowymi trybunałami w sprawach związanych ze zmianami w wymiarze sprawiedliwości.....	74
3.1. Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.....	74
3.1.1. Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu).....	75
3.1.2. Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. (A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa).....	77
3.1.3. Postępowania przed TSUE dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.....	79
3.2. Postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka	81

Podsumowanie

- W okresie od 2015 do 2020 r. do polskich sądów wpłynęło średnio 15 milionów spraw rocznie. W ciągu ostatnich dziesięciu lat średnia długość postępowania uległa znacznemu wydłużeniu – ze średnio czterech miesięcy w 2011 r. do ponad siedmiu miesięcy w 2019 roku. Długość postępowania zależy również od rodzaju sprawy (stosunkowo najkrócej czeka się na wyrok w sprawach karnych, a najdłużej – w sprawach gospodarczych) i szczebla sądu (średni czas oczekiwania na wyrok w sądach okręgowych w 2020 r. to ponad 10 miesięcy).
- Od 2016 r. większość rządząca przyjęła ponad 25 nowelizacji dotyczących ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zmianom tym towarzyszyły również liczne zmiany w procedurach cywilnych i karnych (sam kodeks postępowania karnego był nowelizowany w tym czasie ponad 40 razy). Zmiany te nie przełożyły się jednak na poprawę efektywności działalności wymiaru sprawiedliwości, a dodatkowo obniżyły również poziom ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- Istotny wpływ na funkcjonowanie sądów miała również pandemia COVID-19. Wprowadzone zmiany w prawie mające umożliwić przeprowadzanie rozpraw online były często przyjmowane pośpiesznie, bez pogłębionych analiz i konsultacji społecznych. Efektem tych zmian był chaos organizacyjny i brak ustandaryzowanych praktyk. Pandemia wpłynęła również na rozwiązania dotyczące komunikacji z sądami – w 2020 r. wprowadzono Portal Informacyjny Sądów Powszechnych, za pomocą którego zaczęto doręczać pełnomocnikom pisma procesowe w postępowaniu cywilnym.
- Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych od 2015 r. dotyczy Krajowej Rady Sądownictwa. W wyniku zmian w prawie od 2018 r. Sejm wybiera 19 z 25 członków Rady. Zarówno zmiana trybu wyboru sędziów członków Rady, jak i jej funkcjonowanie w nowym kształcie wskazuje, że ten organ przestał

być niezależny. Od połowy 2018 r. KRS w nowym kształcie nie podejmowała również żadnych istotnych działań w zakresie ochrony niezależności i niezawisłości sędziów. Pomimo rosnących wątpliwości co do powołania KRS i jej funkcjonowania (potwierdzonych m.in. w orzecznictwie sądów międzynarodowych) KRS kontynuowała swoje prace, powołując ok. 2000 sędziów w ciągu czterech lat.

- Zmianom w zakresie funkcjonowania sądów towarzyszyły również zmiany ograniczające niezależności i niezawisłość sędziów. Po zmianach w prawie z 2017 r. (i kolejnych zmianach z 2020 r.) Minister Sprawiedliwości otrzymał szerokie kompetencje w zakresie nominowania rzeczników dyscyplinarnych i sędziów sądów dyscyplinarnych. Zmienione przepisy również osłabiły gwarancje do obrony sędziów obwinianych o popełnienie deliktów dyscyplinarnych. Od 2018 r. rzecznicy dyscyplinarni wszczęli postępowania dyscyplinarne wobec sędziów zaangażowanych w ochronę praworządności. Postępowania te dotyczyły m.in. treści wydawanych orzeczeń, wystąpień publicznych lub wypowiedzi w dyskusji o zmianach w wymiarze sprawiedliwości.
 - Postępowania dyscyplinarne nie są jedyną formą presji wywieraną na sędziów. Oprócz nich w ostatnich latach wykształciła się m.in. praktyka wnioskowania przez prokuraturę w sprawach motywowanych politycznie o uchylenie sędziom immunitetów, zawieszenie sędziów w czynnościach służbowych czy zorganizowane kampanie oszczerstw wobec sędziów w mediach publicznych i mediach przychylnych większości rządzącej.
 - Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości były przedmiotem wielu orzeczeń sądów międzynarodowych i sądów krajowych. W przełomowych wyrokach (takich jak wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., uchwała trzech Izb Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2020 r. i kolejnych orzeczeniach ETPC, w tym np. *Reczkowicz przeciwko Polsce*) międzynarodowe trybunały i Sąd Najwyższy wskazywały na systemowe deficyty wprowadzonej reformy wymiaru sprawiedliwości, które koncentrują się przede wszystkim na kwestiach związanych z ukształtowaniem Krajowej Rady Sądownictwa, funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i rozszerzającymi się kompetencjami Ministra Sprawiedliwości nad wymiarem sprawiedliwości. Żaden z tych wyroków nie został jednak w pełni wykonany przez większość rządzącą.
-

Kalendarium

listopad-grudzień 2015 r.	Po wygranych przez Zjednoczoną Prawicę wyborach parlamentarnych rządząca większość przyjmuje nowelizację w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, które mają na celu sparaliżowanie jego prac. Jednocześnie, bez podstawy prawnej Sejm wybiera do Trybunału Konstytucyjnego trzy osoby na stanowiska sędziów.
styczeń 2016 r.	Lider rządzącej większości Jarosław Kaczyński zapowiada konieczność zreformowania wymiaru sprawiedliwości. W następnych miesiącach Jarosław Kaczyński mówi m.in., że „przygotowujemy się do reformy sądów, nie może być tak, by sądy kłaniały się, tak się zdarza gangsterom, czy aferzystom (...) a jednocześnie człowiek, który nie spłacił raty za telewizor, a jest mieszkańcem domu opieki społecznej, łądownął w więzieniu” ¹ .
12 kwietnia 2017 r.	Grupa posłów zgłasza projekt nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych (zawierający zmiany w powoływaniu prezesów sądów) oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
31 lipca 2017 r.	Prezydent odmawia podpisania nowelizacji ustawy o KRS i przekazuje ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia
12 sierpnia 2017 r.	Wchodzi w życie nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych. Do lutego 2018 r. Minister Sprawiedliwości odwołał prawie 150 prezesów i wiceprezesów sądów
8 grudnia 2017 r.	Sejm, z inicjatywy Prezydenta RP, przyjmuje nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa
6 marca 2018 r.	Wybór 15 nowych sędziów członków KRS, przy czym listy poparcia dla kandydatów na członków KRS nie zostają upublicznione
4 czerwca 2018 r.	Minister Sprawiedliwości powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców
wrzesień 2018 r.	Rzecznicy wszczynają jedno z pierwszych postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów w związku z ich wypowiedziami publicznymi na temat ochrony praworządności

1 Gazeta Prawna, *Kaczyński zapowiada reformę sądów i modernizację służb mundurowych*, 2 maja 2016 (8.07.2022).

3 kwietnia 2019 r.	Komisja Europejska wszczyna postępowanie o naruszenie prawa UE w związku z ukształtowaniem i funkcjonowaniem systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów
19 listopada 2019 r.	Wyrok TSUE dot. kryteriów oceny niezależności KRS
20 grudnia 2019 r.	Sejm przyjmuje tzw. ustawę kagańcową, która ogranicza niezależność i niezawisłość sędziów wprowadzając m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną za kwestionowanie przez sędziów statusu sędziów mianowanych przez nową KRS
14 lutego 2020 r.	Po trwającym ponad dwa lata sporze prawnym Marszałek Sejmu publikuje listy poparcia sędziów kandydatów do KRS
29 kwietnia 2020 r.	Komisja Europejska wszczyna postępowanie dotyczące naruszenia prawa UE w związku z ustawą kagańcową
15 lipca 2021 r.	Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Izby Dyscyplinarnej wydany w wyniku procedury naruszenia prawa wszczętej 3 kwietnia 2019 r.

1. CZĘŚĆ PIERWSZA

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w trakcie reform od początku 2016 r.

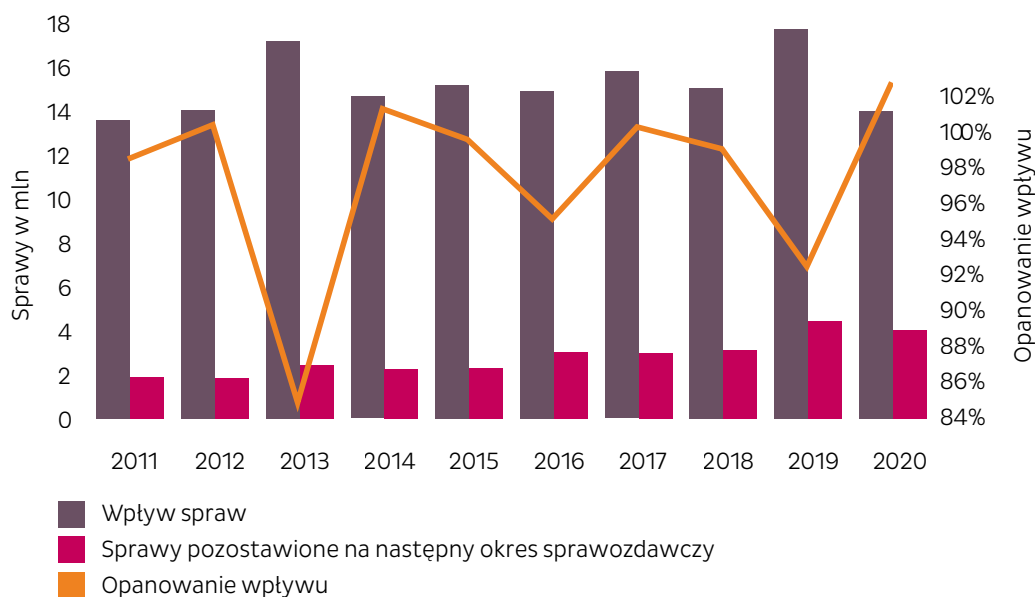
Od początku 2016 r. większość rządząca przyjęła ponad 25 nowelizacji ustaw dotyczących funkcjonowania sądów oraz co najmniej dwie systemowe nowelizacje procedur karnej i cywilnej. Wprowadzone zmiany nie przełożyły się jednak istotnie na poprawę funkcjonowania sądów. Ponadto część systemowych problemów, takich jak np. instytucja biegłych sądowych lub dostęp do obrońcy w postępowaniu karnym, pozostają niezmiennie nierozwiązanymi problemami.

1.1. LICZBA SPRAW W SĄDACH POWSZECHNYCH

Z danych publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że każdego roku do polskich sądów wpływa pomiędzy 13,5 a 17,7 mln spraw. Dodatkowo, za wyjątkiem 2020 r., liczba spraw kierowanych do sądów stale rośnie. W efekcie Polska zajmuje trzecie miejsce wśród krajów UE pod względem liczby spraw wpływających do sądów na 100 000 mieszkańców².

Objawem narastającego kryzysu polskiego wymiaru sprawiedliwości są również postępujące problemy z opanowaniem wciąż rosnącego wpływu spraw do polskich sądów. W ostatnich latach obserwujemy skokowe zmiany wskaźnika opanowania wpływu, w tym cykliczne przechodzenie od fazy nadrabiania zaległości do fazy ich kreowania.

2 Komisja Europejska, [2021. EU Justice Scoreboard](#) (23.05.2022).



Wykres 1. Wpływ spraw do sądów powszechnych, sprawy pozostawione na następny okres sprawozdawczy i opanowanie wpływu w sądach powszechnych³.

Jednocześnie dane z 2020 r. nie są miarodajne. Z uwagi na trwającą pandemię COVID-19 doszło do dwóch istotnych interwencji ustawodawcy. Pierwsza zawiesiła bieg terminów procesowych na blisko trzy miesiące⁴. Druga spowodowała przesunięcie terminów przedawnienia spraw karnych na okres po zniesieniu stanu zagrożenia epidemią⁵. Kroki podjęte przez kierownictwo sądów utrudniły zaś efektywną komunikację z sądami, w tym możliwość wnoszenia pism procesowych⁶. W efekcie liczba spraw kierowanych do sądów wyraźnie spadła. Pozwoliło to sądom nieznacznie nadrobić opóźnienie z lat ubiegłych. Skalę poprawy w tym względzie należy jednak uznać za niewielką, biorąc pod uwagę czas na jaki zawieszono działanie wymiaru sprawiedliwości.

3 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Ewidencja spraw w sądach powszechnych w Polsce* (23.05.2022).

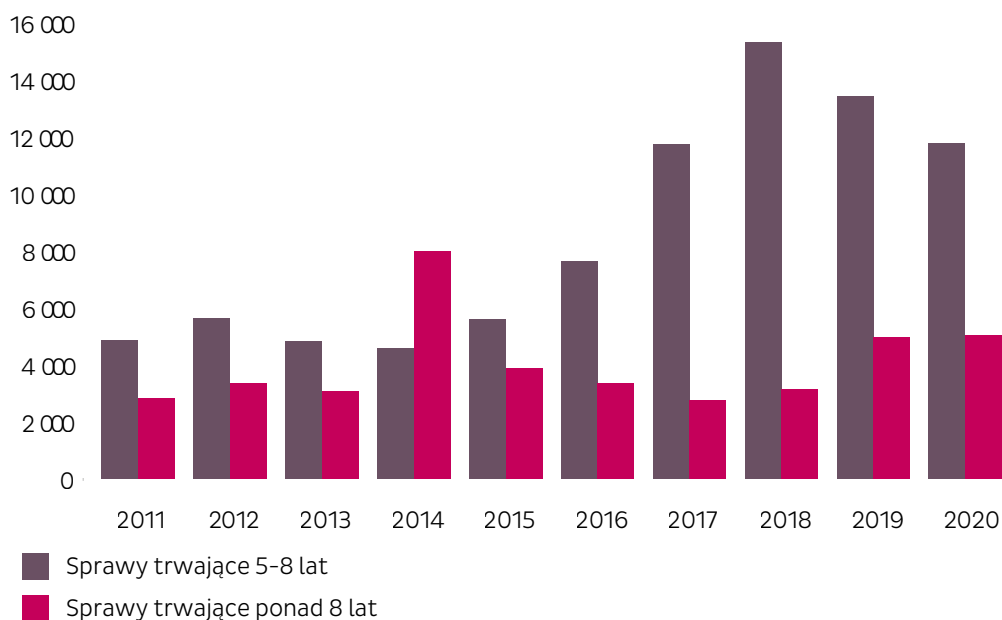
4 Art. 15 zzs Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 31.03.2020 do 16.05.2020.

5 Art. 15 zrr Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.).

6 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Dostęp do sądu w dobie pandemii. Część pierwsza*. (23.05.2022).

Niemniej w ostatniej dekadzie zaobserwować można systematyczne przyrastanie zaległości w liczbie spraw, których sądom nie udało się skończyć w danym roku. Co więcej, zdecydowanie wzrosła liczba spraw długotrwałych, trwających co najmniej 12 miesięcy. Podczas gdy w 2011 r. liczba postępowań, które trwały więcej niż 12 miesięcy i mniej niż dwa lata, wynosiła niewiele ponad 157 tysięcy, w 2021 r. sięgnęła niemal 600 tys. spraw⁷. Podobne wzrosty obserwować można w innych kategoriach wyodrębnionych w danych Ministerstwa Sprawiedliwości wedle kryterium czasu trwania sprawy.

Wzrostów tych nie można również tłumaczyć wzrostem ogólnej liczby spraw. Porównanie udziału poszczególnych kategorii spraw w ogólnej liczbie spraw rozpoznawanych w danym roku przez sądy wskazuje na pogłębiające się zaległości wymiaru sprawiedliwości.



Wykres 2. Liczba spraw trwających od pięciu do ośmiu lat oraz ponad osiem lat w latach 2011-2020⁸

7 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022).

8 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022).

1.2. PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA PRZED POLSKIMI SĄDAMI

Problem przewlekłości postępowań sądowych jest jednym z najistotniejszych problemów, z którymi od dawna boryka się polski wymiar sprawiedliwości. Spośród 1027 wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących Polski wydanych do 2021 r., w którym stwierdzono naruszenie przynajmniej jednego przepisu Konwencji, aż 445 (43%) dotyczyło zbyt długiego trwania postępowania sądowego⁹. Jednym z najistotniejszych orzeczeń w tym zakresie był wydany w 2015 r. wyrok ETPC w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*¹⁰, w którym Trybunał potwierdził systemowy charakter naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Mimo upływu ponad 7 lat od wydania tego orzeczenia, w dalszym ciągu Komitet Ministrów Rady Europy uznaje go za niewykonany. Na istotność problemu przewlekłości postępowania wskazują również profesjonaliści. Aż 98% ankietowanych adwokatów i radców prawnych w badaniu HFPC wskazało, że przewlekłość postępowania w polskich sądach ma charakter systemowy¹¹.

Efektywność działania wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza nadmiernej długości postępowań sądowych wielokrotnie powracała w wypowiedziach polityków rządzącego obozu. Kolejne zmiany w procedurach: cywilnej¹² i karnej¹³ również były uzasadniane koniecznością przyspieszenia postępowania. Ten sam cel realizować ma zapowiadana od dwóch lat zmiana polegająca na spłaszczeniu struktury sądownictwa¹⁴.

Niemniej niemal żadna z wprowadzonych w ciągu ostatnich lat zmian w procedurze postępowania przed sądami nie wpłynęła na przyspieszenie pracy sądów. Co więcej, z roku na rok średni czas postępowania znacząco się wydłuża. W 2021 r. czas trwania postępowania

9 ETPC, *Naruszenia Konwencji według numeru artykułu i państw* (23.05.2022).

10 Wyrok ETPC z 7.07.2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce*, skarga nr 72287/10.

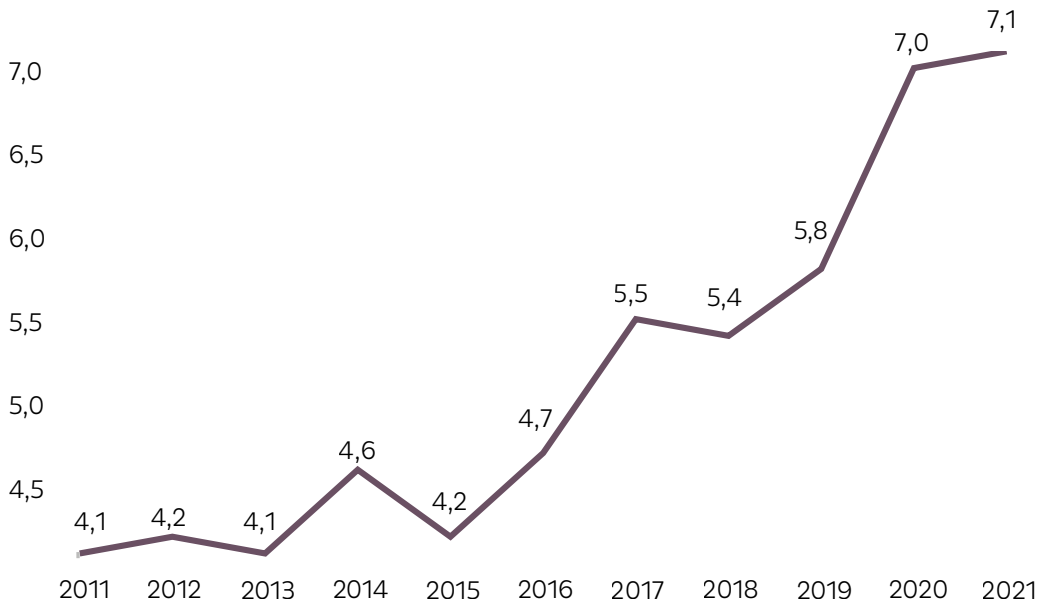
11 A. Klepczyński, P. Kładoczny, K. Wiśniewska, *W poszukiwaniu rozsądnego czasu postępowań sądowych* (23.05.2022).

12 Dziennik Gazeta Prawna, *Ziobro: Mamy projekty zmian w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania karnego* (23.05.2022).

13 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Szybsze i sprawniejsze sądy – reforma procesu karnego* (23.05.2022).

14 Prawo.pl, *Dalsza reforma sądownictwa coraz bliżej – projekty gotowe* (23.05.2022).

wyniósł średnio 7,1 miesiąca¹⁵. Oznacza to, że od 2015 r. wzrósł o około 66%. Miały na to wpływ przede wszystkim trwające zmiany w sądownictwie (w tym utrzymująca się w latach 2015–2017 znaczna liczba wakatów sędziowskich), brak usprawnienia organizacji pracy sędziów, a w ostatnich dwóch latach ograniczenia pracy sądów związane z pandemią.



Wykres 3. Średni czas trwania postępowania sądowego w miesiącach¹⁶

Z danych zgromadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że w 2021 r. najdłużej należało oczekiwać na rozstrzygnięcie w postępowaniach dotyczących prawa pracy i ubezpieczeń społecznych prowadzonych przez sądy rejonowe. Średni czas trwania postępowania wyniósł w nich 11,5 miesiąca, podczas gdy w 2011 r. postępowania te trwały średnio 5,8 miesiąca¹⁷.

W okresie między 2015 a 2021 r. istotnie wzrosła również średnia długość postępowań cywilnych. Najistotniejsza zmiana w tym zakresie dotyczy postępowań cywilnych o charakterze

15 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022).

16 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022). Najnowsze dane wskazane w tym źródle dotyczą I kwartału 2022 r., jednakże ze względów metodologicznych (konieczność porównywania danych na koniec każdego roku) HFPC postuluje się danymi odnotowanymi na koniec 2021 r.

17 *Ibidem*.

procesowym prowadzonych przed sądami rejonowymi. Na wyrok w takim postępowaniu obywatel musi czekać średnio 17,1 miesiąca. Tymczasem w 2015 r. średni czas postępowania wynosił 10,3 miesiąca¹⁸. Podobnie źle wygląda sytuacja w postępowaniach gospodarczych. Czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sporu przed sądem okręgowym to prawie 20 miesięcy (dla sądów rejonowych czas oczekiwania wynosi 21 miesięcy)¹⁹.

Wydłużeniu uległ także czas oczekiwania na orzeczenie wydane w sprawach cywilnych o charakterze nieprocesowym. W efekcie w 2021 r. postępowania w sprawach, przykładowo, stwierdzenia nabycia spadku albo zniesienia współwłasności nieruchomości trwały około 10,2 miesiąca, a więc niemal 5 miesięcy dłużej niż jeszcze 7 lat temu²⁰.

Rośnie również czas potrzebny do tego, aby uzyskać orzeczenie sądowe w cywilnych postępowaniach nakazowych i upominawczych. W perspektywie lat 2011–2021 czas oczekiwania na wydanie nakazu zapłaty podwoił się, zarówno w zwyczajnym postępowaniu cywilnym, jak i postępowaniu cywilnym, którego stroną są przedsiębiorcy (gospodarczym). Zmiana ta w istotny sposób wpływa na możliwość dochodzenia należnych wierzytelności przez podmioty gospodarcze, a przez to rzutuje na sytuację ekonomiczną Polski, stanowiąc jedną z barier wzrostu gospodarczego²¹.

Ponadto średni czas rozpoznania spraw karnych przez sądy rejonowe jedynie nieznacznie się pogorszył – w 2021 r. załatwienie sprawy trwało średnio 4 miesiące w porównaniu do 3,5 miesiąca w 2015 roku²².

W kontekście wydłużającego się czasu trwania postępowań, warto przy tym odnotować działanie Ministerstwa Sprawiedliwości nastawione na sztuczne zaniżanie problemu przewlekłości postępowań sądowych. Na początku 2022 r. ministerstwo zmieniło zasady pracy

18 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022).

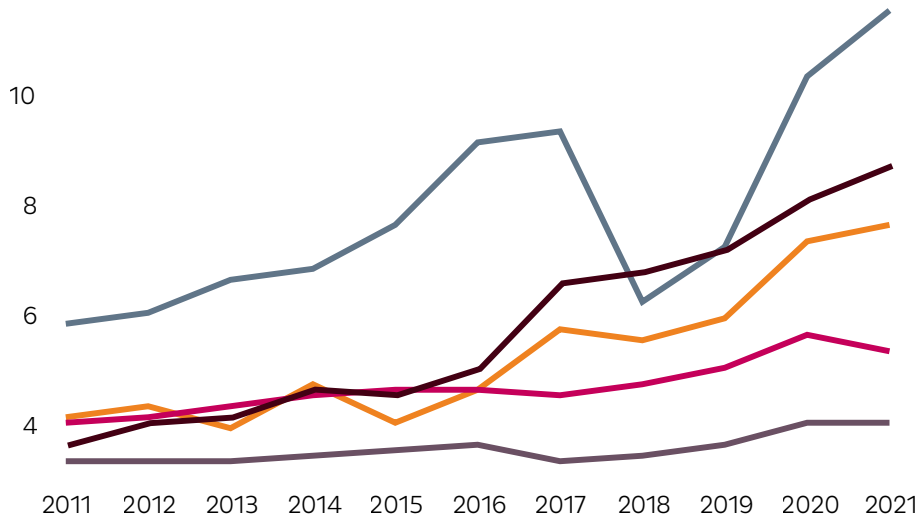
19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 A. Rizos, P. Kapopoulos, *Judicial Efficiency and Economic Growth: Evidence based on EU data*, (23.05.2022).

22 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022).

sekretariatów sądowych²³ i nakazało traktować jako oddzielne postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczenia lub ugody sądowej. Z uwagi na to, że proces nadawania klauzuli wykonalności nie trwa długo, doprowadzi to do obniżenia średniego czasu trwania postępowań cywilnych²⁴. Efektem ubocznym tego zabiegu będą jednak utrudnienia w pracy zawodowych pełnomocników i sędziów, którzy będą mieli problemy z ustaleniem, której sprawy realnie dotyczą wnioski o nadanie klauzuli wykonalności.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Post. cywilne	4,1	4,3	3,9	4,7	4,0	4,6	5,7	5,5	5,9	7,3	7,6
Post. karne	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5	3,6	3,3	3,4	3,6	4,0	4,0
Post. z zakr. prawa pracy i ubezpieczeń społ.	5,8	6	6,6	6,8	7,6	9,1	9,3	6,2	7,2	10,3	11,5
Post. w sprawach rodzinnych	4	4,1	4,3	4,5	4,6	4,6	4,5	4,7	5,0	5,6	5,3
Post. gospodarcze	3,6	4	4,1	4,6	4,5	5,6	6,5	6,7	7,1	8,0	8,6

Wykres 4. Średni czas trwania postępowań sądowych przed sądami rejonowymi w miesiącach według rodzaju postępowania²⁵

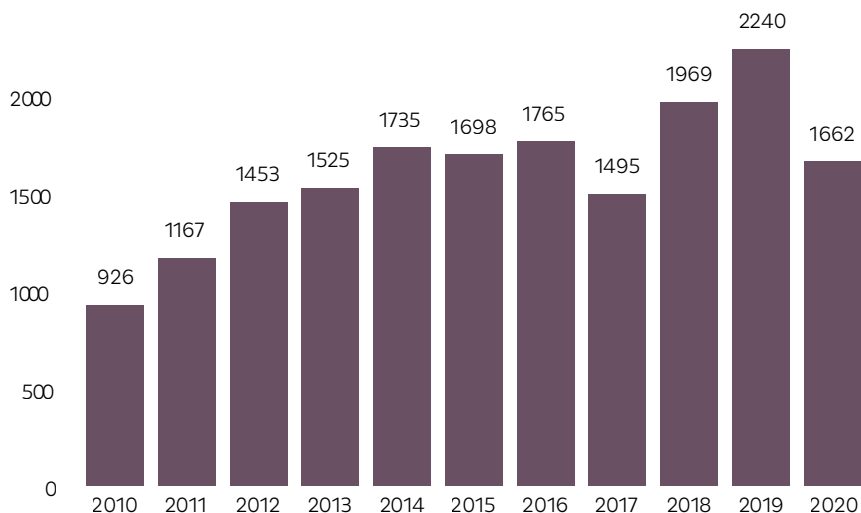
23 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 328).

24 P. Stowik, *Ziobro pochwalił się, że sądy działają szybciej. Chwile wcześniej zmienił sposób liczenia statystyk* (23.05.2022).

25 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 – I kwartał 2022 – wybrane repertoria*, (23.05.2022).

1.3. SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA

Do 2019 r. liczba skarg na przewlekłość postępowania sądowego, które zostały uznane za zasadne stale rosła (z 926 spraw w 2010 r. do 2240 spraw w 2019 r.). Ponadto z danych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika istotny wzrost liczby skarg, w których sądy zasądziły stronie procesu odszkodowanie z tytułu przewlekłości postępowania. W latach 2011–2020 Polska wydała na takie odszkodowania ponad 50 mln zł²⁶.



Wykres 5. Liczba spraw o odszkodowania z tytułu przewlekłości załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej łącznie w sądach apelacyjnych oraz okręgowych w latach 2010–2020²⁷.

Porównanie liczby spraw wpływających do sądów do liczby postępowań, w których wypłacono skarżącemu odszkodowanie z tytułu przewlekłości postępowania, uwidacznia brak związku pomiędzy jednym a drugim wskaźnikiem. Innymi słowy, liczba zasadnych skarg na przewlekłość rosła w latach 2011–2018, szybciej niż wynikałoby to ze wzrostu wpływu spraw w tych latach. Wyjątkiem w tym zakresie był rok 2017, w którym liczba skarg uznanych za zasadne spadła w porównaniu do roku poprzedniego o 15%.

26 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Skarga na przewlekłość postępowań sądowych w sądach okręgowych i w sądach apelacyjnych w latach 2010 – 2020* (23.05.2022).

27 *Ibidem*.

Nieco większy spadek obserwowany był w 2020 r. Oceniając tę zmianę, należy pamiętać jednak, że wykres obejmuje jedynie te sprawy, w których skarga na przewlekłość postępowania została uznana za zasadną. Ministerstwo Sprawiedliwości nie publikuje zaś szczegółowych danych dotyczących liczby wniesionych ogółem skarg na przewlekłość. Spadek zanotowany w 2020 r. może być skutkiem trwającej pandemii COVID-19, a w szczególności możliwości identyfikowania jej jako przyczyny przewlekłości, za którą sądy nie ponoszą odpowiedzialności.

1.4. ZMIANY W PROCEDURACH POSTĘPOWANIACH PRZED SĄDAMI

W latach 2016-2022 wprowadzono szereg nowelizacji do kodeksów postępowania karnego i cywilnego. Jednak tryb opracowania i przyjmowania tych zmian budził wątpliwości ze względu na brak odpowiednich konsultacji z ekspertami oraz sformułowaną diagnozę problemów, które nowelizacje miały rozwiązywać.

Po pierwsze, w 2016 r. Minister sprawiedliwości rozwiązał dwie komisje – Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego i Prawa Cywilnego – które odgrywały istotną rolę doradcą przy projektowaniu zmian w prawie. Po drugie, zmianie uległo również podejście do konsultacji publicznych. Istotne projekty dotyczące wymiaru sprawiedliwości konsultowane były w sposób pospieszny albo składane przez posłów jako projekty poselskie. Nawet wtedy, gdy konsultacje społeczne były organizowane, płynące z nich konkluzje były brane pod uwagę w ograniczonym zakresie²⁸. Symboliczne w tym kontekście są prace nad nowelizacją Kodeksu karnego, której merytoryczna krytyka ze strony Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego spotkała się z groźbą Ministerstwa Sprawiedliwości wystąpienia na drogę sądową przeciwko instytutowi²⁹.

Od 2016 r. Kodeks postępowania karnego został znowelizowany około 40 razy. Co najmniej kilka z tych nowelizacji niosło za sobą istotne zmiany. Część, w zamierzeniach ich

28 Szerzej na temat wad polskiego procesu legislacyjnego: P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michatek, A. Vetulani-Cęgiel, *PolSKI BeZład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu* (23.05.2022).

29 Newsweek.pl, *Ministerstwo Sprawiedliwości pozywa profesorów UJ. Zarzuca im kłamstwo* (23.05.2022).

twórców, od razu była nastawiona na przyspieszenie postępowań karnych. W ramach tych zmian zlikwidowano niektóre z elementów formalizmu procesowego – obowiązek ustnego ogłaszania orzeczenia, gdy na posiedzenie nikt się nie stawił czy ustnego ujawniania dokumentów zaliczonych do materiału dowodowego postępowania. Pozytywnie należało także ocenić ograniczenie obowiązku ogłaszania w całości bardzo obszernych orzeczeń.

Obok tych zmian znalazły się jednak i takie, których założeniem było skrócenie czasu postępowania kosztem gwarancji procesowych przynależnych podsądnym. Wśród nich wymienić można obowiązek sporządzania uzasadnień orzeczeń na urzędowych formularzach, możliwość przesłuchiwania świadków pod nieobecność podejrzanego i jego obrońcy czy prawo sądu do zakreslenia terminu na złożenie wniosków dowodowych. Za równie dyskusyjne uznać należy również wprowadzenie możliwości skazania w drugiej instancji sprawcy, wobec którego sąd pierwszej instancji warunkowo umorzył postępowanie. Zmiany te mocno nadwątlily ochronę prawa do rzetelnego procesu w świetle standardów konstytucyjnych oraz wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, EKPC) i dyrektyw Unii Europejskiej.

Zmiany w obrębie procedury cywilnej zakładały m.in. ponowne wprowadzenie postępowania gospodarczego, w tym wprowadzenie możliwości wyłączenia umową przez strony niektórych dowodów. Inna ze znaczących zmian dotyczyła powołania instytucji nadużycia prawa procesowego, ograniczenia możliwości wyłączenia sędziego ze względu na treść jego rozstrzygnięcia o dowodach czy możliwość zwrotu, bez wezwania do usunięcia braku, pisma procesowego, np. pozwu, wniesionego przez adwokata albo radcę prawnego, które nie zostało odpowiednio opłacone.. Również w kontekście części z tych zmian eksperci wskazywali na potencjalne ryzyka dla rzetelności postępowań cywilnych³⁰.

1.5. WAKATY I DELEGACJE SĘDZIÓW

W latach 2016–2018 znacznie wzrosła liczba wakatów sędziowskich, co było skutkiem polityki Ministerstwa Sprawiedliwości, które nie ogłaszało nowych konkursów na wolne

30 Prawo.pl, *Prof. Jarocho: Szybkość postępowania konkuruje z jego rzetelnością* (23.05.2022).

miejsca³¹. Praktyka ta doprowadziła do wielomiesięcznych opóźnień w uzupełnieniu wakatów i bezpośrednio skutkowało osłabieniem zdolności wymiaru sprawiedliwości do radzenia sobie z rosnącą liczbą spraw.

Problem wydaje się tym poważniejszy, gdy weźmie się pod uwagę od lat malejącą liczbę sędziów zawodowych. W latach 2016–2020 liczba sędziów zmniejszyła się o 901 osób. Z puli tej najwięcej sędziów (ponad 600) odeszło z sądów rejonowych, rozpoznających największą część spraw wpływających do sądów powszechnych³². Zmiany te nie zostały przy tym nawet w połowie zrekompensowane utworzeniem stanowisk asesorskich (które dodatkowo zostały prawnie wyłączone od rozpoznawania części spraw). W 2020 r. liczba asesorów wyniosła 434 osoby³³.

Wpływ na stan kadrowy sądownictwa miały także delegacje sędziowskie do organów administracji. Ministerstwo Sprawiedliwości doprowadziło do rozszerzenia katalogu sytuacji, w których sędziowie mogliby być delegowani. Oprócz orzekania w sądach, sędziowie mogą wybrać pracę w Ministerstwie Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta RP oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W dalszym ciągu delegacje wykorzystywane są także do uzupełniania braków kadrowych w sądach wyższego rzędu. Efektem tej sytuacji jest nawet długoletnie blokowanie etatu w sądzie niższej instancji i konieczność radzenia sobie z rosnącą liczbą spraw za pomocą zmniejszonej obsady kadrowej.

Z informacji uzyskanej przez HFPC³⁴ 31 marca 2022 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek organizacyjnych mu podległych lub przez niego nadzorowanych³⁵ delegowanych było łącznie 153 sędziów. Do sądów wyższej instancji w tym samym dniu delegowanych było 221 sędziów³⁶. W pozostałym zakresie, za wyjątkiem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (24 delegowanych), przypadki delegowania sędziów do innych instytucji występowały jednostkowo. Żaden z sędziów nie był 31 marca delegowany do Kancelarii Prezydenta czy MSZ, co podaje w wątpliwość sens tworzenia takiej możliwości.

31 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Dlaczego Minister Sprawiedliwości nie informuje o wolnych stanowiskach sędziowskich?*, (23.05.2022).

32 Główny Urząd Statystyczny, *Małe roczniki statystyczne Polski za lata 2011–2021*.

33 Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny Polski 2021*.

34 Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej.

35 W trybie art. 77 § 1 pkt 2 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (p.u.s.p.).

36 W trybie art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p.

Delegacje sędziów były też stosowane pośrednio jako forma wpływania na orzeczenia sądów. Minister sprawiedliwości co najmniej trzykrotnie zdecydował o zakończeniu delegacji sędziego w związku z jego orzeczeniem. W przypadku sędziego Pawła Juszczyżyna do odwołania z delegacji doszło zaraz po zwróceniu się przez niego do Kancelarii Sejmu o wykaz podpisów pod listami poparcia dla sędziów kandydatów na członków KRS³⁷. Sędziego Krzysztofa Ptasiewicza odwołano chwilę po wydaniu przez niego postanowienia o odmowie zastosowania tymczasowego aresztowania wobec podejrzanego³⁸. W innej ze spraw, dotyczącej sędzi Justyny Koski-Janusz, decyzja o odwołaniu sędzi powiązana była z wydaniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości publicystycznego komunikatu oceniającego sposób prowadzenia przez nią medialnej sprawy. W marcu 2018 r. Sąd Okręgowy uznał, że komunikat ten naruszył dobra osobiste sędzi³⁹.

1.6. SYTUACJA PRACOWNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości kluczowa jest również sytuacja pracowników administracyjnych sądów (w tym także asystentów sędziów) i stabilność ich zatrudnienia.

Zarówno pracownicy administracyjni, jak i asystenci sędziów należą do najgorzej zarabiających grup pracowników wymiaru sprawiedliwości. Ich wynagrodzenia od lat są mało konkurencyjne na rynku pracy, zwłaszcza gdy porówna się je do zakresu odpowiedzialności i presji, z którymi wiążą się te stanowiska. Sytuacja ta powoduje, że posady pracowników administracyjnych oraz asystentów sędziów cieszą się umiarkowanym zainteresowaniem, a rotacja pracowników utrzymuje się na wysokim poziomie. To z kolei przekłada się na braki kadrowe oraz konieczność permanentnego wdrażania nowych pracowników, obniżając efektywność pracy całego sądu.

37 [Prawo.pl, *Sędzia, który żąda ujawnienia list poparcia do KRS, odwołany z delegacji* \(23.05.2022\).](#)

38 [Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sędzia odmówił aresztowania podejrzanego – odwołany z delegacji. RPO interweniuje u Ministra Sprawiedliwości* \(23.05.2022\).](#)

39 [Zbigniew Ziobro *przegrał proces z sędzią z Warszawy. Jego ministerstwo musi ją przeprosić* \(23.05.2022\).](#)

Choć zdaniem ekspertów⁴⁰ kwestia zatrudnienia pracowników administracyjnych i asystentów sędziów jest podstawowym elementem jakiegokolwiek realnej reformy wymiaru sprawiedliwości, przez długi okres praktycznie nie pojawiała się w planach rządu. W latach 2017 i 2018 wynagrodzenia dla pracowników sądów wzrosły odpowiednio o 1,3% i 2%⁴¹, co w istocie ledwie równoważyło utratę wartości pieniądza spowodowaną inflacją. W przedstawionym przez Ministerstwo Sprawiedliwości pod koniec 2018 r. podsumowaniu trzech lat „reformy wymiaru sprawiedliwości” nie poruszono problemu poprawy sytuacji pracowników sądów⁴², pomimo tego że wówczas trwały protesty związane ze złą sytuacją pracowników wymiaru sprawiedliwości. W ich ramach pracownicy sądów korzystali ze zwolnień lekarskich i urlopów, co w niektórych sądach skutkowało okresowym brakiem całej kadry administracyjnej. Efektem tych działań był postępujący paraliż niektórych sądów, odwoływane terminy rozpraw⁴³ oraz konieczność osobistego wykonywania części działań administracyjnych przez sędziów.

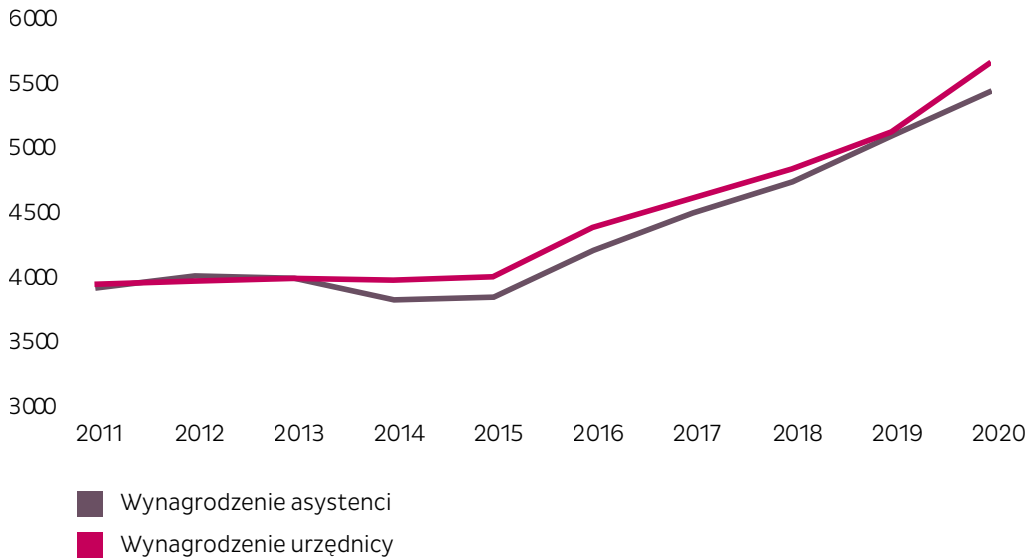
Ostatecznie protesty doprowadziły do zawarcia porozumienia pomiędzy organizacjami związkowymi a Ministerstwem Sprawiedliwości. W ich ramach pracownicy otrzymać mieli 200 zł brutto podwyżki (od 1 stycznia 2019 r.). Pozostałe części podwyżek (obie po 450 zł brutto) wypłacane miały być od 1 października 2019 r. i 1 stycznia 2020 r. Jednak w 2021 r. pracownicy kontynuowali swój protest, sprzeciwiając się zaledwie 4,4% wzrostowi wynagrodzeń. Tylko w październiku 2021 r. w apelacji łódzkiej spadło z wokandy z tego powodu ponad 500 spraw.

40 B. Grabowska-Moroz, *Jakiej reformy wymiaru sprawiedliwości potrzebujemy*, (23.05.2022).

41 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Ministerstwo Sprawiedliwości dba o podwyżki wynagrodzeń pracowników wymiaru sprawiedliwości* (23.05.2022).

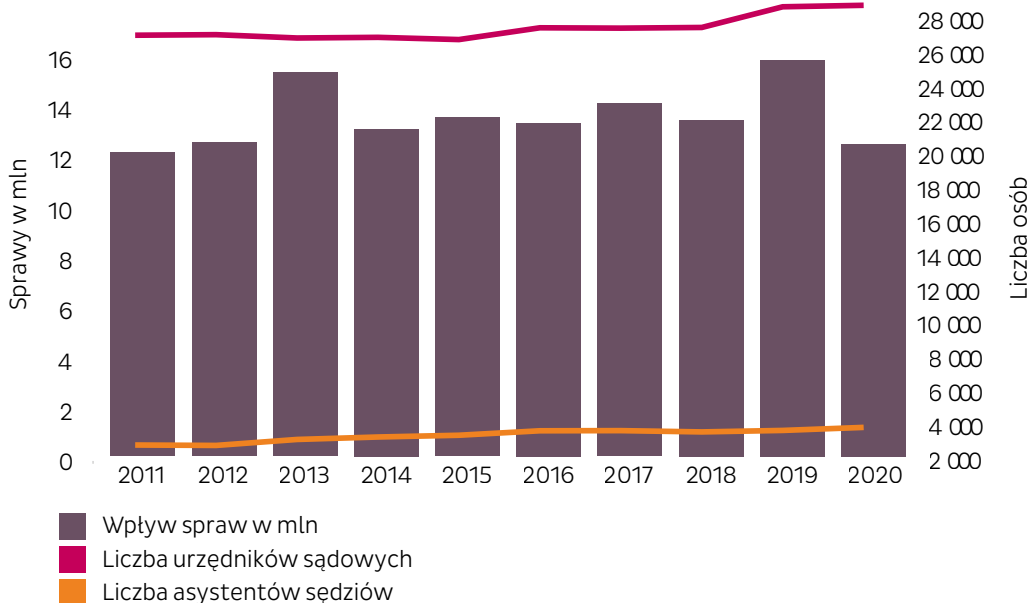
42 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Trzy lata dobrych zmian – podsumowanie pracy Ministerstwa Sprawiedliwości* (23.05.2022).

43 Radiozet.pl, *Protest pracowników sądów. Setki rozpraw spadło z wokand* (23.05.2022).



Wykres 6. Wynagrodzenia brutto urzędników administracyjnych i asystentów sędziów⁴⁴

Za podwyżkami wynagrodzenia nie poszło jednak zwiększenie etatów urzędniczych i asystenckich. Pozostają one na niemal niezmiennym poziomie, pomimo większego napływu nowych spraw i postępującego wzrostu tych zaległych i długotrwałych.



Wykres 7. Liczba urzędników sądowych, asystentów względem liczby wpływających spraw do sądów⁴⁵

44 Główny Urząd Statystyczny. Małe roczniki statystyczne Polski za lata 2011–2021.

45 Główny Urząd Statystyczny. Małe roczniki statystyczne Polski za lata 2011–2021.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba urzędników	27012	27045	26848	26887	26755	27452	27431	27471	28694	28782
Liczba asystentów	2773	2749	3102	3247	3351	3615	3624	3548	3636	3816
Wpływ spraw w mln	13,5	14	17,1	14,6	15,1	14,9	15,7	15	17,7	13,9

1.7. WPROWADZENIE SYSTEMU LOSOWEGO PRZYDZIAŁU SPRAW (SLPS)

Istotnym elementem zmian w wymiarze sprawiedliwości było również wprowadzenie Systemu Losowego Przydziału Spraw. System w oparciu o algorytm działający w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości decyduje o przydzielaniu spraw sędziom. Brak upublicznienia algorytmu oraz jego kodu źródłowego rodziły podejrzenia co do neutralności działania systemu i możliwości manipulowania jego pracami⁴⁶. W kwietniu 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się jednak do argumentacji Fundacji Moje Państwo i orzekł o tym, że algorytm, na którym oparty był SLPS stanowi informację publiczną⁴⁷. Następnie w ramach postępowania zainicjowanego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska NSA wskazał, że informację publiczną stanowi również sam kod źródłowy SLPS⁴⁸.

Obawy dotyczące ryzyka manipulowania systemem przydziału spraw częściowo potwierdził raport Najwyższej Izby Kontroli, który wskazał, że w SLPS brak było „mechanizmów zabezpieczających przed ewentualnymi, intencjonalnymi działaniami ograniczającymi »losowość« przydziału spraw referentom»⁴⁹. W konsekwencji możliwe było „dowolne dopasowanie raportów skróconych z losowania (zawierających wyłącznie informację o wylosowanym referacie) do innej dowolnej sprawy z tej samej kategorii”⁵⁰.

Dodatkowo NIK wskazała na nieprawidłowości w zakresie przygotowania SLPS, które zaowocowały tym, że użytkownicy końcowi otrzymali „wadliwie działające oraz pozbawione kluczowych funkcjonalności narzędzie informatyczne”⁵¹. NIK wskazała, że system

46 Fundacja Moje Państwo, *Algorytm Losowego Systemu Przydziału Spraw* (23.05.2022).

47 Wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 836/21, ONSAiWSA 2022, nr 2, poz. 16.

48 Wyrok NSA z 26.05.2022 r., III OSK 1189/21.

49 Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*, (23.05.2022).

50 *Ibidem*.

51 *Ibidem*.

został dopuszczony do użytkowania bez kluczowych testów bezpieczeństwa i działał w takiej postaci przez blisko 1,5 roku. Błędy w przygotowaniu systemu, brak przeszkolenia lub nieprawidłowe przeszkolenie osób obsługujących system, a także poprawianie SLPS w trakcie korzystania z niego zaowocowało m.in. nadmiernym lub zbyt niskim obciążeniem części sędziów wpływającymi sprawami. W funkcjonowaniu systemu brakowało procedury zgłaszania błędów, a także jego integracji z istniejącymi systemami repetytywno-kancelaryjnymi. W samym systemie nie funkcjonował zaś moduł raportowy pozwalający odczytać, kto, kiedy i jakie dane wprowadził do systemu⁵². W następstwie uwag NIK, Ministerstwo Sprawiedliwości zdecydowało się na wprowadzenie zmian w SLPS poprawiających jego transparentność⁵³.

1.8. POZOSTAŁE PROBLEMY SYSTEMOWE W FUNKCJONOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Od 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło żadnych efektywnych działań w kierunku rozwiązania problemów istniejących od wielu lat w wymiarze sprawiedliwości.

Pierwszym z nich jest dostęp do alternatywnych środków rozwiązywania sporów, w tym np. mediacji. Pomimo rosnącej ich liczby, w dalszym ciągu jest ona przeprowadzana w niewielkim odsetku spraw. Przykładowo, w latach 2011–2020 udział takich spraw w ogólnej liczbie spraw rozpoznawanych przez sądy wzrósł w postępowaniach z zakresu prawa cywilnego zaledwie z 0,03% do 0,1% ogółu (mimo czterokrotnego wzrostu)⁵⁴. Jeszcze gorzej jest w postępowaniach karnych, w których zaobserwować można stabilny trend bardzo małej liczby spraw kierowanych do mediacji – zaledwie około 3-4 tysięcy rocznie. W dalszym ciągu jest to jednak niewielka część ogółu spraw rozpoznawanych przez sądy karne⁵⁵.

52 *Ibidem.*

53 [Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – Michała Wosia na interpelację nr 19196 w sprawie losowej metody przydziału spraw sądowych.](#) (23.05.2022).

54 Ministerstwo Sprawiedliwości, [Mediacje cywilne w latach 2006–2020](#) (23.05.2022).

55 Ministerstwo Sprawiedliwości, [Mediacje karne w latach 1998–2020](#) (23.05.2022).

Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło również niemal żadnych działań w zakresie uregulowania instytucji biegłych sądowych. Przygotowane w tym kontekście zmiany, tak jak w przypadku poprzednich ministrów sprawiedliwości, nie wyszły poza prace koncepcyjne. W efekcie kwestia wydawania opinii specjalistycznych w toku postępowań sądowych w dalszym ciągu pozostaje oparta na archaicznych rozwiązaniach niegwarantujących odpowiedniego przygotowania merytorycznego biegłych, terminowości wydawania przez nich opinii ani nietworzących warunków zachęcających ekspertów do wpisywania się na listę biegłych.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło także żadnych działań w kierunku polepszenia gwarancji procesowych oskarżonych w postępowaniu karnym. Władze resortu sprawiedliwości zrezygnowały z wdrożenia do krajowego porządku prawnego rozwiązań implementujących wszystkie karnoprosowe dyrektywy Unii Europejskiej. W konsekwencji wciąż brakuje w Polsce systemowych rozwiązań gwarantujących podejrzanym efektywny dostęp do obrońcy przed pierwszym przesłuchaniem⁵⁶ czy to, że będą pouczeni o swoich prawach w sposób dla nich w pełni zrozumiały⁵⁷.

1.9. WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA FUNKCJONOWANIE SĄDÓW

W związku z rozwijającą się na świecie pandemią wirusa SARS-CoV-2 oraz pierwszymi przypadkami zachorowań odnotowanymi w Polsce 20 marca 2020 r. został wprowadzony na terenie całego państwa stan epidemii (wcześniej, od 12 marca 2020 r., obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego). Przyjmowane przez polskie władze kolejne rozwiązania prawne mające na celu przeciwdziałanie rozwojowi choroby COVID-19 dotyczyły również funkcjonowania sądów. Ograniczenia te wywarły znaczący wpływ na sytuację uczestników postępowań (w szczególności gdy chodzi o dostęp do sądów), jak również na pracę sędziów i pozostałych pracowników sądu oraz pełnomocników. W sytuacji pandemii ujawniły się ponadto istotne słabości funkcjonowania sądów, m.in. brak systemowego przygotowania do zdalnego przeprowadzania posiedzeń lub wnoszenia pism drogą elektroniczną.

56 A. Klepczyński, P. Kładoczny, K. Wiśniewska, *O (nie)dostępnym dostępie do adwokata*, (23.05.2022).

57 M. Kopczyński, K. Wiśniewska, *Jak informować w postępowaniu karnym. Polskie prawo i praktyka a standardy europejskie* (23.05.2022).

1.9.1. Wstrzymanie biegu terminów i zmiany przepisów postępowania

Podstawą dla funkcjonowania instytucji państwa w czasie pandemii, a więc również sądów powszechnych, była (i do pewnego stopnia wciąż pozostaje) tzw. ustawa COVID-owa⁵⁸, która weszła w życie 8 marca 2020 r., a następnie była wielokrotnie nowelizowana.

Już na początku obowiązywania stanu epidemii w Polsce ustawa wprowadziła zawieszenie biegu terminów w większości kategorii spraw rozpoznawanych przez sądy. Zgodnie z dodanym do ustawy art. 15zsz, od 31 marca 2020 r. (datą wejścia w życie przepisu) bieg terminów procesowych i sądowych miał nie rozpoczynać się, a rozpoczęty ulec zawieszeniu na okres obowiązywania stanu epidemii w postępowaniach sądowych (w tym sądownoadministracyjnych), egzekucyjnych, karnych, karnoskarbowych, wykroczeniowych oraz administracyjnych.

Jednocześnie ustawa określiła katalog tzw. spraw pilnych, które powinny zostać rozpoznane pomimo zaprzestania wykonywania czynności przez sądy⁵⁹. Do spraw pilnych zaliczono m.in. rozpoznawanie wniosków dotyczących tymczasowego aresztowania, jak również spraw, w których wykonywana jest kara pozbawienia wolności albo inna kara lub środek przymusu skutkujący pozbawieniem wolności, jeżeli rozstrzygnięcie sądu dotyczyć miałyby zwolnienia osoby pozbawionej wolności. Za pilne uznano ponadto np. sprawy o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, sprawy z zakresu ochrony zdrowia psychicznego czy dotyczące umieszczenia lub przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Powyższe sprawy zostały wyłączone spod zasady wprowadzającej wstrzymanie rozpoczęcia lub zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych⁶⁰.

Rozpoczęcie biegu lub dalszy bieg terminów, których bieg został wstrzymany lub zawieszony na podstawie dotychczasowych przepisów miało miejsce po wejściu w życie ustawy

58 *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.).

59 *Ibidem*, art. 14a ust. 4.

60 *Ibidem*, art. 15zsz ust. 2.

nowelizującej ustawę COVID-ową i niektóre inne ustawy 16 maja 2020 roku⁶¹. Zgodnie z nowymi przepisami terminy te miały rozpocząć bieg lub biec dalej po upływie siedmiu dni od daty wejścia w życie ustawy nowelizującej⁶².

Ponadto w myśl nowelizacji wchodzącej w życie 16 maja 2020 r. wprowadzone zostały pewne zmiany w obrębie procedury cywilnej. Dotyczyły one w szczególności obowiązkowego przeprowadzania rozpraw i posiedzeń jawnych w formie zdalnej (za wyjątkiem spraw, w których przeprowadzenie takiej rozprawy lub posiedzenia nie wywołałoby nadmiernego zagrożenia dla zdrowia uczestników)⁶³. W przypadku rozpraw i posiedzeń zdalnych w budynku sądu znajdować się powinni jedynie członkowie składu orzekającego, natomiast uczestnicy mogli brać w nich udział za pomocą środków umożliwiających przekaz obrazu i dźwięku spoza tego miejsca. W szczególnych przypadkach, za zgodą właściwego prezesa sądu, również członkowie składu orzekającego (za wyjątkiem jego przewodniczącego i sędziego sprawozdawcy) podczas zdalnych rozpraw lub posiedzeń mogli znajdować się poza budynkiem sądu, o ile nie dochodziło na niej do zamknięcia rozprawy.

W razie niemożności przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego w trybie zdalnym i przy jednoczesnym braku sprzeciwu stron postępowania, przewodniczący wydziałów otrzymali uprawnienie do wydawania zarządzeń o skierowaniu spraw do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Sądy mogły także odbyć rozprawy i wydać orzeczenia na posiedzeniu niejawnym po uprzednim przeprowadzeniu postępowania dowodowego w całości i odebraniu od stron lub uczestników postępowania stanowisk na piśmie⁶⁴. Poszerzono ponadto możliwość orzekania na posiedzeniu niejawnym przez sądy II instancji w razie uznania, że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne, chyba że strony wnioskowałyby o przeprowadzenie rozprawy lub przeprowadzony miałby być dowód z zeznań świadka bądź przesłuchania stron⁶⁵.

61 *Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz.U. z 2020 r. poz. 875).

62 *Ibidem*, art. 68 ust. 6-7.

63 *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, art. 15zszs1.

64 *Ibidem*, art. 15zszs2.

65 *Ibidem*, art. 15zszs3.

Inna ustawa dotycząca przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, która weszła w życie 24 czerwca 2020 r., zmieniła z kolei przepisy Kodeksu postępowania karnego⁶⁶. Nowelizacja wprowadziła przede wszystkim możliwość przeprowadzania zdalnych rozpraw i posiedzeń w sprawach karnych. Przed tą datą możliwość ich przeprowadzania w związku z pandemią dotyczyła tylko sądów penitencjarnych⁶⁷. Z dostępnych danych wynika, że sądy stosunkowo chętnie korzystały z tego rozwiązania (np. w Sądzie Okręgowym w Bydgoszczy rozpoznanych zostało w ten sposób w okresie od 31 marca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. 1995 spraw)⁶⁸.

Zgodnie z nowymi przepisami możliwość zdalnego udziału w rozprawach i posiedzeniach w sprawach karnych została zapewniona obligatoryjnie prokuratorowi, natomiast w odniesieniu do pozbawionego wolności oskarżonego, oskarżyciela posiłkowego lub oskarżyciela prywatnego pozostawiono to do uznania przewodniczącego. W tym drugim przypadku w razie zdalnej rozprawy lub posiedzenia referendarz sądowy lub asystent sędziego powinien być obecny w miejscu przebywania strony, natomiast obrońca oskarżonego, według swojego wyboru, w miejscu przebywania oskarżonego lub w budynku sądu. Na wypadek udziału obrońcy w rozprawie lub posiedzeniu z innego miejsca niż oskarżony wprowadzona została możliwość zarządzenia przez sąd przerwy na oznaczony czas, umożliwiającą kontynuowanie rozprawy w tym samym dniu, w celu kontaktu telefonicznego obrońcy z oskarżonym, chyba że w sposób oczywisty nie służy to realizacji prawa do obrony, a w szczególności zmierza do zakłócenia lub nieuzasadnionego przedłużenia rozprawy.

Podobna możliwość, polegająca na odstąpieniu od przymusowego doprowadzenia do sądu podejrzanego pod warunkiem zapewnienia jego udziału zdalnego (w szczególności złożenia przez niego wyjaśnień), została wprowadzona w stosunku do posiedzeń aresztowych. W tym przypadku również w miejscu przebywania podejrzanego powinien być

66 Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086), art. 39.

67 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, art. 14f ust. 1.

68 P. Kładoczny, K. Wiśniewska (red.), *Nowe technologie – nowa sprawiedliwość – nowe pytania. Wdrażanie nowych technologii w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 2021, s. 177.

obecny referendarz sądowy, asystent sędziego lub funkcjonariusz Służby Więziennej. W myśl przepisów obrońca mógł wybrać miejsce udziału w posiedzeniu, chyba że został zobowiązany do stawiennictwa w siedzibie sądu. W wypadku, gdyby brał on udział w posiedzeniu z miejsca innego niż oskarżony, sąd mógł zarządzić przerwę i zezwolić na telefoniczny kontakt obrońcy z oskarżonym, chyba że mogłoby to zakłócić prawidłowy przebieg posiedzenia lub stwarzałoby ryzyko nierozstrzygnięcia wniosku w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania przed upływem dopuszczalnego czasu zatrzymania oskarżonego. Możliwość przeprowadzenia zdalnego posiedzenia aresztowego nie miała zastosowania do podejrzanego, który jest głuchy, niemy lub niewidomy.

Rozwiązania wprowadzone do Kodeksu postępowania karnego 24 czerwca 2020 r. spotkały się z krytyką jako potencjalnie groźne dla gwarancji procesowych oskarżonego. W swych uwagach do projektu ustawy⁶⁹, Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwracała uwagę – w odniesieniu do wprowadzonej możliwości przeprowadzania rozpraw i posiedzeń zdalnych – na fragmentaryczny zakres regulacji, która obejmuje wyłącznie zdalny udział stron pozbawionych wolności, natomiast pomija na przykład sytuację oskarżonych odpowiadających z wolnej stopy. Ponadto zdaniem HFPC pozostawienie do oceny przez sąd zasadności każdorazowego kontaktu telefonicznego pomiędzy oskarżonym a obrońcą znajdującym się w innym miejscu może naruszać prawo do obrony oskarżonego, a w niektórych przypadkach rzutować nawet na rzetelność całego procesu.

Gdy chodzi o możliwość przeprowadzania zdalnych posiedzeń aresztowych, HFPC zwracała przede wszystkim uwagę na niezgodność takiego rozwiązania z art. 5 ust. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do niezwłocznego postawienia przed sędzią, przy czym postawienie to powinno mieć charakter fizyczny. Fizyczna obecność podejrzanego, jak wynika z orzecznictwa strasburskiego, zapewnić ma bowiem lepsze rozpoznanie kwestii ewentualnego zastosowania lub przedłużenia pozbawienia wolności podejrzanego przez sąd, a jednocześnie służy prewencji tortur poprzez umożliwienie sądowi naocznego zapoznania się ze stanem zdrowia podejrzanego. HFPC podkreśliła również, że zdalny tryb posiedzeń aresztowych powinien zostać wyłączony w odniesieniu do pozostałych grup objętych obroną obowiązkową, a więc np. również

69 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Uwagi do projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (druk senacki nr 142)*, 14 czerwca 2020 r.

osób z niepełnosprawnością intelektualną. Na gruncie zdalnych posiedzeń aresztowych aktualne pozostają także uwagi dotyczące ryzyka naruszenia prawa podejrzanego do obrony.

Oprócz zmniejszenia gwarancji procesowych podejrzanego czy oskarżonego HFPC zwracała również uwagę, że w obu wypadkach (tj. zdalnych posiedzeń aresztowych i zdalnych rozpraw) ulega osłabieniu zasada bezpośredniości⁷⁰, nakazująca sądowi bezpośrednio zeknięcie się z przeprowadzanymi dowodami. Ma to szczególne znaczenie, gdy chodzi dowody przekazywane ustnie przez świadków lub biegłych, których przesłuchanie zdalnie może być obarczone rozmaitymi mankamentami (np. możliwością wpływania na ich zeznania przez osoby trzecie czy wyłączeniem możliwości obserwowania ich reakcji przez sąd)⁷¹.

Również sposób przygotowania i wdrożenia powyższych rozwiązań budził uzasadnione wątpliwości. Poszczególne zmiany prawne przyjmowane były w ustawodawstwie około-epidemicznym pospiesznie, bez pogłębionych analiz i należytych konsultacji społecznych. Zwykle przybierały one wymiar epizodyczny, na czas trwania stanu epidemii. Rozwiązania dotyczące rozpraw zdalnych nie były obudowane w należyty sposób. Nie podążyły za nimi przede wszystkim dostatecznie szybko zakupy sprzętu i przyjęcie ustandaryzowanych rozwiązań technicznych. Efektem tego procesu były chaos organizacyjny⁷² i brak koordynacji skutkujący przykładowo tym, że to prezesi sądów musieli decydować o przygotowaniu oprogramowania do prowadzenia rozpraw zdalnych. Jeszcze w listopadzie 2020 r. stowarzyszenie IUSTITIA apelowało⁷³ o wdrożenie jednolitych rozwiązań pozwalających wszystkim sądom na prowadzenie postępowań zdalnych i zakup niezbędnego sprzętu.

70 A. Klepczyński, P. Kładoczny, P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, *Czy koronawirus SARS-CoV-2 zaatakował system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych? Raport HFPC o wpływie pandemii koronawirusa na funkcjonowanie systemu sprawiedliwości w sprawach karnych*, Warszawa 2021, s. 8.

71 A. Łukaszewicz, *Przeciwnicy zdalnych procesów karnych: sąd musi obserwować zachowanie oskarżonego*, Rp.pl, 8 czerwca 2021 r.

72 P. Kładoczny, K. Wiśniewska (red.), *Nowe technologie, nowa sprawiedliwość, nowe pytania. Wdrażanie nowych technologii w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa, lipiec 2021.

73 SSP Iustitia, *Pandemia w sądach. Stanowisko SSP Iustitia w sprawie rekomendacji podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 5 listopada 2020 r.*, 6 listopada 2020 r.

Jak wynika z dostępnych danych⁷⁴, w okresie od czerwca do grudnia 2020 r. tylko w pięciu na 11 sądów apelacyjnych oraz w 21 z 45 sądów okręgowych w sprawach karnych odbyły się rozprawy zdalne. W analogicznym okresie brak jest ponadto informacji o zastosowaniu lub przedłużeniu tymczasowego aresztowania w trybie zdalnym przez sądy apelacyjne i okręgowe, a pojedyncze zdalne posiedzenia aresztowe były przeprowadzane jedynie przed sądami rejonowymi⁷⁵.

1.9.2. Komunikacja z sądami

Pandemia COVID-19 nastąpiła w czasie, gdy sądy działały w zasadzie bez jakiegokolwiek możliwości wnoszenia pism procesowych drogą elektroniczną (za pośrednictwem internetu). Zarówno w procedurze karnej, jak i cywilnej, standardową drogą wnoszenia pism procesowych pozostaje złożenie ich w biurze podawczym sądu, alternatywnie zaś – nadanie w placówce Poczty Polskiej⁷⁶. Tylko w jednym rodzaju postępowania odrębnego w ramach procesu cywilnego – elektronicznym postępowaniu upominawczym – dopuszczalne jest składanie pism procesowych przez powoda i pozwanego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego⁷⁷.

Brak odgórnych uregulowań w zakresie wnoszenia pism procesowych w momencie ogłoszenia stanu epidemii spowodował chaos w komunikacji uczestników postępowań z sądami. W zależności od sądu funkcjonowały bowiem odmienne systemy przesyłania korespondencji do sądu. W niektórych dopuszczalne było złożenie pisma na miejscu, w biurze podawczym albo do pozostawionej urny, bez możliwości uzyskania prezentaty. W innych dopuszczalną formą kontaktu była wyłącznie poczta tradycyjna. W jeszcze innych wprowadzono możliwość doręczenia pisma procesowego również poprzez ePUAP albo pocztą elektroniczną. Jak wynika z przygotowanego w kwietniu 2020 r. opracowania HFPC⁷⁸, w sądach apelacyjnych część biur podawczych nadal przyjmowała pisma, a część

74 A. Klepczyński, P. Kładoczny, P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, *Czy koronawirus SARS-CoV-2 zaatakował system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych? Raport HFPC o wpływie pandemii koronawirusa na funkcjonowanie systemu sprawiedliwości w sprawach karnych*, Warszawa 2021, s. 12.

75 *Ibidem*, s. 10-11.

76 *Kodeks postępowania karnego*, art. 126; *Kodeks postępowania cywilnego*, art. 165 § 2.

77 *Kodeks postępowania cywilnego*, art. 50531 §§ 1-2.

78 HFPC, *Dostęp do sądu w dobie pandemii*, Warszawa, kwiecień 2020 r. ([część 1](#)) ([część 2](#)).

miała do tego stworzone specjalne skrzynki. Tylko jeden sąd apelacyjny przyjmował odwołania drogą elektroniczną na specjalny adres e-mailowy. Podobnie kształtowała się sytuacja w sądach okręgowych, przy czym tu różnice występowały nawet w obrębie jednej apelacji. Największe zróżnicowanie rozwiązań miało miejsce na poziomie 318 sądów rejonowych w Polsce.

Również w zakresie doręczenia sądowej korespondencji nie obyło się bez zamieszania. Wprowadzone w lipcu 2020 r. zmiany⁷⁹ zobligowały sąd w postępowaniu cywilnym do doręczania profesjonalnym pełnomocnikom (adwokatom, radcom prawnym, rzecznikom patentowym i radcom Prokuraturii Generalnej RP) pism procesowych poprzez umieszczenie ich treści w systemie teleinformatycznym, służącym udostępnianiu tych pism (Portalu Informacyjnym). Sposób wprowadzenia tych zmian budził jednak duże wątpliwości. Rzecznik praw obywatelskich⁸⁰ wskazywał m.in. na ich niejasność i nieprecyzyjność, a także to, że żaden przepis nie wymagał, aby pełnomocnicy mieli konta w tym portalu.

Sami pełnomocnicy krytykowali zaś fakt architektury przyjętych rozwiązań, wskazując, że Portal Informacyjny „nie jest przygotowany technologicznie i funkcjonalnie do doręczania profesjonalnym pełnomocnikom pism sądowych”⁸¹. Istotnym problemem było również to, że Portal funkcjonował w 11 oddzielnych odsłonach dla każdej apelacji. Pełnomocnik, który prowadził sprawy w Warszawie, Gdańsku i Białymstoku zmuszony został do codziennego przeglądania korespondencji w każdym z portali danej apelacji. Nowym przepisom brakowało także drogi zgłoszenia uwag lub skargi w momencie gdyby nowe rozwiązanie zawiodło.

Z drugiej strony jako pozytywne należy ocenić zmiany wprowadzone w 2021 r. w zakresie postępowań rejestrowych. W ich efekcie powstał Portal Rejestrów Sądowych, a całość postępowania odbywa się elektronicznie.

79 *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842), art. 15zsz(9).

80 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Doręczenia pism procesowych – za pośrednictwem portalu informacyjnego sądów. Wątpliwości RPO* (14.07.2022).

81 M. Domagalski, *Szykuje się katastrofa z sądowymi doręczeniami*, legalis.pl, 6 lipca 2020 r. (14.07.2022).

1.9.3. Jawność (publiczność) postępowań sądowych w dobie pandemii

W okresie pandemii COVID-19 znaczącemu osłabieniu uległo przestrzeganie zasady jawności postępowania, która obowiązuje na gruncie każdej z procedur (karnej, cywilnej i administracyjnej).

Praktyka stosowania zasady jawności postępowania oraz kwestia dostępu do sądów obejmujące Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne, została zbadana w czerwcu 2020 r. przez Fundację Court Watch Polska. Jak wynika z raportu końcowego z badania⁸², prezesi sądów w znakomitej większości, obejmującej 370 z 392 (94%) z nich, wydali w związku z obowiązującym stanem epidemii zarządzenia modyfikujące dostęp uczestników do rozpraw i posiedzeń jawnych. W 345 przypadkach (a więc w 88% sądów w Polsce) w zarządzeniach tych znalazły się postanowienia ograniczające wstęp publiczności. W 35% sądów natomiast udział publiczności w rozprawach i posiedzeniach jawnych został wyraźnie wyłączony z mocy wprowadzonych przez prezesów zarządzeń.

W praktyce jednak, zdaniem autorów raportu, jawność zewnętrzna (odnosząca się do udziału publiczności) postępowań została wyłączona także w tych sądach, których prezesi nie wydali żadnych zarządzeń.

82 B. Pilitowski, B. Kociotowicz-Wiśniewska, Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawnego procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2020.

2. CZĘŚĆ DRUGA

Zmiany w wymiarze sprawiedliwości

2.1. KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

W styczniu 2017 r. Ministerstwo sprawiedliwości zapowiedziało dalszy ciąg reformy wymiaru sprawiedliwości. Wśród priorytetów ministerstwo wskazało m.in. zmianę zasad działań KRS, w tym przede wszystkim zmianę sposobu wyboru sędziów członków KRS. Ministerstwo sprawiedliwości w trakcie prezentacji pierwotnych założeń⁸³ reformy zapowiadało ją jako demokratyzację i zobiektywizowanie wyboru kandydatów⁸⁴. Proponowana wówczas nowelizacja służyć miała podniesieniu prestiżu i niezależności KRS, a także uwolnieniu jej od korporacyjnych interesów środowiska sędziów. Jej przyjęcie oznaczałoby, jak określało to ministerstwo sprawiedliwości, wprowadzenie „cywilizowanych, europejskich standardów”⁸⁵. Wybór sędziów do KRS miał być dokonywany przez parlament, na wzór wyboru sędziów do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁶.

Równoległe do prac parlamentarnych nad pierwszym projektem nowelizacji ustawy o KRS toczyło się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie przepisów ustawy o KRS określających m.in. sposób wyboru sędziów członków KRS oraz kadencji

83 Pierwotne założenia projektu autorstwa MS, które zostały następnie zawetowane przez Prezydenta RP zostały niemal w całości powtórzone w prezydenckich projektach o Sądzie Najwyższym. Istotną różnicą pomiędzy tymi dwoma projektami był przewidziany w projekcie Ministerstwa podział KRS na dwa odrębne zgromadzenia. Jeden i drugi projekt zakładał jednak wybór sędziowskich członków KRS przez Sejm.

84 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Reforma Krajowej Rady Sądownictwa – projekt przyjęty przez rząd* (23.05.2022).

85 *Ibidem*.

86 Dziennik Gazeta Prawna, *Ziobro chce, aby sędziów do KRS wybierał parlament* (23.05.2022).

członków KRS. W wyroku z czerwca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z Konstytucją sposobu wyboru sędziowskich członków KRS. Uznał również za niezgodne z ustawą zasadniczą przyjęcie indywidualnej kadencji sędziowskich członków rady⁸⁷.

W lipcu 2017 r. Sejm przyjął pakiet trzech ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości (oprócz wskazanych wcześniej zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych, Sejm przyjął również nowe przepisy dotyczące Sądu Najwyższego i KRS)⁸⁸. Dwie z trzech tych ustaw, w tym ustawa o KRS, zostały zawetowane przez Prezydenta Andrzeja Dudę⁸⁹. Prezydent zapowiedział również, że rozpocznie prace nad swoimi propozycjami dotyczącymi zmian w wymiarze sprawiedliwości.

W grudniu 2017 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, której projekt wniósł Prezydent. Ustawa nie różniła się istotnie od wcześniej proponowanych rozwiązań, które koncentrowały się przede wszystkim na zmianie wyboru sędziów członków KRS.

Do 2017 r. 15 sędziów członków KRS było wybieranych przez samych sędziów sądów powszechnych, zapewniając reprezentację sędziów ze wszystkich szczebli sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego. Po zmianach z grudnia 2017 r., sędziowie członkowie KRS wybierani są przez Sejm większością $\frac{3}{5}$ głosów spośród zgłoszonych kandydatów. W efekcie władza ustawodawcza przejęła wówczas kontrolę na wyborem 21 z 25 członków rady, co doprowadziło do zachwiania w niej równowagi.

Zgodnie z nowymi rozwiązaniami Sejm wybierać miał sędziów członków KRS spośród kandydatów, którzy przedstawili listę poparcia co najmniej 25 sędziów lub co najmniej dwóch tysięcy obywateli. Zebranie odpowiedniej liczby głosów poparcia dla danego kandydata było jednym z kluczowych argumentów wskazujących na nieprawidłowości

87 Wyrok TK z 20.06.2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, nr 48.

88 Sejm VIII kadencji, *Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 573) oraz *Ustawa o Sądzie Najwyższym* (druk sejmowy nr 569).

89 Kancelaria Prezydenta, *Prezydent przekazał Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ustawę o KRS* (23.05.2022).

w wyborze nowej Krajowej Rady Sądownictwa (zob. więcej: wybór sędziów członków KRS. Listy poparcia).

Po wyborze nowej KRS w marcu 2018 r. i w obliczu rosnących wątpliwości dotyczących jej legalnego statusu, sama KRS zwróciła się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o KRS z grudnia 2017 r., które określały m.in. wybór sędziów członków KRS przez Sejm. Tożsamy wniosek przygotowała grupa senatorów rządzącej większości parlamentarnej. Oceniając wniosek KRS, Trybunał zauważył, że miał on charakter pozorny i dążył do potwierdzenia pozycji prawnej rady. Uznał jednak zaskarżone przez nią i grupę senatorów przepisy dotyczące wyboru członków KRS za zgodne z Konstytucją⁹⁰. Do odmiennego wniosku Trybunał doszedł jednak w odniesieniu do przepisów umożliwiających odwołanie się do Sądu Najwyższego od decyzji rady podjętej w indywidualnych sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym samym orzeczeniu uznał możliwość takiego odwołania za niezgodną z Konstytucją⁹¹.

2.1.1. Wybór sędziów członków KRS w 2018 r.

W styczniu 2018 r. rozpoczął się proces wyboru nowych sędziów członków KRS. Do Sejmu wpłynęło 18 zgłoszeń kandydatów⁹². Wśród kandydatów były osoby blisko powiązane z Ministerstwem Sprawiedliwości, w tym m.in. sędziowie wcześniej delegowani do Ministerstwa (jak np. Maciej Mitera) oraz prezesi i wiceprezesi sądów mianowani przez ministra sprawiedliwości (np. Dariusz Drajewicz czy Jarosław Dudzicz)⁹³ w ramach budzących wątpliwości prawnych nowych uprawnień władczych ministra⁹⁴.

90 Wyrok TK z 25.03.2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, nr 17.

91 *Ibidem*.

92 Sejm VIII kadencji, *Wykaz kandydatów na sędziowskich członków KRS* (23.05.2022).

93 *Oko.press, Krajowa Rada Ziobry (KRZ), dawniej KRS. Demokracja zastąpiła kaste – triumfuje minister-prokurator* (23.05.2022).

94 Zob. wyrok ETPC z 29.06.2021 r. w sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, skarga nr 26691/18.

6 marca 2018 r. Sejm wybrał łącznie 15 nowych sędziów członków KRS⁹⁵. W tym samym momencie doszło do ustawowego wygaszenia kadencji członków poprzedniej Krajowej Rady Sądownictwa, co budziło uzasadnione wątpliwości prawne.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Sprawa Grzęda przeciwko Polsce

W marcu 2022 r. ETPC ogłosił wyrok⁹⁶ w sprawie Grzęda p. Polsce, dotyczący przedterminowego zakończenia w 2018 r. kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa – sędziego NSA Jana Grzędy. Trybunał podzielił w nim zarzuty skarżącego, uznając, że doszło w jego wypadku do naruszenia art. 6 Konwencji, poprzez pozbawienie go możliwości sądowej kontroli decyzji o zakończeniu jego kadencji.

ETPC odniósł się przy tym do działań władz dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Podkreślił, że kolejne etapy reformy sądownictwa nastawione były na osłabienie niezawisłości sędziowskiej. W wyniku wejścia w życie tych zmian sądownictwo zostało narażone na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym znacznie osłabione. Jednym z elementów tego procesu było przedterminowe zakończenie kadencji skarżącego jako członka KRS. W ocenie Trybunału decyzja ta nie była w żaden sposób uzasadniona obiektywnymi powodami, sam skarżący nie miał zaś prawa poddać jej kontroli sądowej. Trybunał przypomniał przy tym, że sędziowie powinni cieszyć się, podobnie jak inni obywatele, ochroną przed arbitralnością, ze strony innych władz. Przyjął przy tym, że ochrona taka jest zapewniona jedynie wówczas, gdy decyzja o przedterminowym zakończeniu mandatu członka KRS poddana jest nadzorowi niezależnego sądu.

Sprawa Żurek przeciwko Polsce

W drugim z orzeczeń⁹⁷ dotyczących przedterminowego zakończenia kadencji sędziowskich członków KRS, w sprawie Żurek przeciwko Polsce, Trybunał powtórzył swoje wnioski ze sprawy Grzęda p. Polsce. Podkreślił przy tym konieczność zagwarantowania autonomii rad sądownictwa przed wpływem pozostałych rodzajów władz jako zabezpieczenia przed politycznym wpływaniem na niezawisłość sędziowską. Podobnie jak w sprawie Grzęda p. Polsce, ETPC uznał, że brak możliwości odwołania się do sądu skarżącego naruszał jego prawa chronione art. 6 Konwencji.

Jednocześnie Trybunał odniósł się do drugiego z zarzutów skarżącego, dotyczących naruszenia jego wolności słowa, chronionej art. 10 Konwencji. W kontekście działań

95 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. z 2018 r. poz. 276).

96 Wyrok ETPC z 15.03.2022 r. w sprawie Grzęda p. Polsce, skarga nr 43572/18.

97 Wyrok ETPC z 16.06.2022 r. w sprawie Żurek przeciwko Polsce, skarga nr 39650/18.

władzy wykonawczej godzących w jego wolność słowa sędzia W. Żurek wymieniał m.in. kontrolę jego oświadczeń majątkowych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, kontrolę jego pracy jako sędziego w Sądzie Okręgowym w Krakowie czy odwołanie go z funkcji rzecznika prasowego sądu w Krakowie. ETPC działania te uznał za pozostające w związku z publiczną działalnością sędziego, a w szczególności jego krytyką pod adresem zmian w sądownictwie. W ocenie Trybunału, działania te nie znajdowały uzasadnienia w jakichkolwiek nieprawidłowościach zaistniałych po stronie skarżącego. W jego ocenie środki te zogniskowane były na zastraszenie i ucieszenie skarżącego w związku z poglądami, które wyrażał on w obronie reguł prawa i niezawisłości sędziowskiej. Ich celem było także wywarcie efektu mrozącego na innych sędziów i zniechęcenia ich do udziału w debacie na temat zmian w sądownictwie i ochrony niezawisłości sędziowskiej. Wszystko to sprawiło, że Trybunał uznał, że w sprawie skarżącego doszło również do naruszenia jego wolności słowa chronionej art. 10 Konwencji.

Odnosząc się do wolności słowa sędziów, Trybunał podkreślił ich prawo do wypowiedzania się w sprawach dotyczących ochrony praworządności, niezawisłości sędziowskiej i innych podobnych zagadnień. W jego ocenie, w niektórych sytuacjach wolność wypowiedzi sędziów w zakresie spraw dotyczących wymiaru sprawiedliwości może przerodzić się nawet w obowiązek zabierania głosu, gdy wartości takie jak praworządność czy niezawisłość są zagrożone.

Pomimo wyłonienia nowych sędziów członków KRS listy poparcia dla kandydatów nie zostały udostępnione publicznie. O dostęp do list wystąpili zarówno posłowie opozycji, jak i poszczególni obywatele. W ramach jednego z tych postępowań w czerwcu 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że listy są informacją publiczną i powinny być udostępnione przez Kancelarię Sejmu⁹⁸. Pomimo tego że wyrok był ostateczny, jeden z nowo wybranych członków KRS sędzia Maciej Nawacki złożył do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wnioski o zbadanie zgodności z prawem procedury udostępnienia list, a prezes UODO wydał postanowienie o zabezpieczeniu danych osobowych sędziów udzielających poparcia kandydatom, co w praktyce wstrzymało publikację list⁹⁹.

W międzyczasie czterech sędziów z olsztyńskiego sądu, którzy pierwotnie udzielili poparcia sędziemu Maciejowi Nawackiemu, poinformowało w publicznym oświadczeniu, że wycofali swoje poparcie dla jego kandydatury w styczniu 2018 r., zanim lista jego poparcia trafiła do Kancelarii Sejmu. Sędzia Maciej Nawacki zignorował ich oświadczenie

98 Wyrok NSA z 11.01.2022 r., III OSK 929/21, LEX nr 3287604.

99 Urząd Ochrony Danych Osobowych, *Komunikat dotyczący postępowania ws. upublicznienia list poparcia kandydatów do KRS* (23.05.2022).

i przedłożył swoją listę poparcia. Widniały na niej nie tylko podpisy sędziów, którzy wycofali swoje poparcie, lecz również samego sędziego Nawackiego. W efekcie należy uznać, że sędzia nie zebrał wymaganych 25 głosów poparcia, a pełnomocnik składający jego kandydatury nie miał do tego legitymacji. Z racji na wybór łączny braki w procedurze wyboru sędziego Nawackiego rzutowały na ważność wyboru do Krajowej Rady Sądownictwa wszystkich 15 sędziów.

W lutym 2020 r. Kancelaria Sejmu opublikowała listy poparcia kandydatów. Ich analiza wykazała, że 49 sędziów spośród 360 podpisanych pod poszczególnymi kandydaturami było delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, 36 zostało powołanych przez Ministra Sprawiedliwości na stanowiska prezesów sądów, a 26 z nich na stanowiska wiceprezesów sądów¹⁰⁰.

2.1.2. Wybór sędziów członków KRS w 2022 r.

Marszałek Sejmu opublikowała 4 grudnia 2021 r. informację o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów. Podobnie jak poprzednie, również te wybory zostały zbojkotowane przez zdecydowaną większość środowiska sędziowskiego. W odpowiedzi Krajowa Rada Sądownictwa w uchwale z 21 grudnia 2021 r. wskazała, że bojkot ten godzi w interes wymiaru sprawiedliwości¹⁰¹.

W ramach procedury wyłaniania składu kolejnej KRS zgłosiło się łącznie 19 sędziów kandydatów. Aż 14 z nich było dotychczasowymi członkami Krajowej Rady Sądownictwa. Zdecydowana większość ze zgłaszających się sędziów była sędziami sądu rejonowego (14). Rada mijającej kadencji rekomendowała część sędziów z tej grupy do sądów wyższych instancji, w tym do NSA oraz Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, przy czym w dalszym ciągu ich kandydatury oczekiwały na zatwierdzenie ze strony Prezydenta RP. Spośród pozostałych jedynie czworo sędziów było sędziami sądów okręgowych, a jedna kandydatka była w chwili powołania sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego.

100 P. Wachowiec, *Zestawienie prezentujące sędziów popierających kandydatów do nowej Krajowej Rady Sądownictwa według stanu na dzień 13 lutego 2019 r.* (23.05.2022).

101 *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 grudnia 2021 r. (WO 41.16.2021)* (23.05.2022).

Nowa grupa sędziów kandydatów przedstawiła Marszałek Sejmu listy poparcia obejmujące łącznie 753 podpisy od zaledwie 351 sędziów. Wśród sędziów udzielających rekomendacji było m.in. ponad 100 prezesów i wiceprezesów sądów, którzy złożyli łącznie 244 podpisy poparcia, w tym najczęściej pod kandydaturą sędziego Łukasza Piebiaka (44 podpisy), który jednak nie został wybrany do KRS, ponieważ Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości wycofał poparcie dla jego kandydatury. Wśród sędziów popierających kandydatów do KRS byli również sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (29 sędziów). Złożyli oni łącznie 85 podpisów pod poszczególnymi kandydaturami. Jeden z nich, sędzia Andrzej Skowron, poparł aż dziewięciu kandydatów.

W skład obu wymienionych grup wchodził sędziowie rekomendowani w mijającej kadencji przez Krajową Radę Sądownictwa do powołania na wyższe stanowisko sędziowskie – było to co najmniej 181 sędziów¹⁰², wobec których KRS podjęła uchwałę o przedstawieniu na wyższe stanowisko sędziowskie. W tej grupie ponownie najwięcej podpisów otrzymał sędzia Łukasz Piebiak (42 podpisy).

W ośmiu przypadkach sędziowie popierający danego kandydata otrzymali rekomendacje rady bezpośrednio przed lub tuż po rozpoczęciu procedury naboru kandydatów na członka KRS. Co więcej, w jednym przypadku córka kandydata na sędziego (którego kandydatura była rozpoznawana w toku wyborów KRS nowej kadencji) została nawet pełnomocnikiem jednej z kandydatek zgłaszających się do KRS.

W opublikowanych listach dostrzec można było jeszcze jedną zależność – współdziałanie list poparcia. Tak było w przypadku grupy krakowskich sędziów kandydujących do KRS. Aż 19 sędziów udzieliło poparcia tej samej czwórce kandydatów związanych z krakowskimi sądami. W 11 kolejnych wypadkach sędziowie popierali trzech z czterech kandydatów z tej grupy ubiegających się o członkostwo w Radzie. Podobne zależności, choć na mniejszą skalę, obserwować można było również w innych podgrupach sędziów.

102 Wedle stanu na 1 lutego 2022 roku. Do grupy tej nie wliczaliśmy sędziów, którzy uczestniczyli w postępowaniu przed nową Krajową Radą Sądownictwa, ale nie otrzymali od niej rekomendacji.

2.1.3. Funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa

Nowo wybrana KRS zebrała się na pierwsze posiedzenie w kwietniu 2018 roku. Po pierwszym posiedzeniu jej rzecznik sędzia Maciej Mitera deklarował, że „profesjonalizm, szybkość i decyzyjność” to najważniejsze cele, jakie stawiała przed sobą nowa rada¹⁰³. Jej działalność budziła jednak szereg kontrowersji w zakresie prowadzenia obrad oraz podejmowanych decyzji.

Ochrona niezależności sędziowskiej

Od 2018 r. KRS reagowała sporadycznie na liczne przypadki naruszenia niezależności sędziowskiej. Tylko w kilku sprawach KRS stawała w obronie sędziów. Rada odwołała się od orzeczenia w sprawie ukarania sędzi Aliny Czubieniak¹⁰⁴ za dokonanie prounijnej wykładni prawa krajowego¹⁰⁵, apelowała o zaprzestanie krytyki orzeczeń sądowych przez osoby powszechnie znane¹⁰⁶ czy wyrażała stanowisko w sprawie przesłuchiwanie w charakterze świadków sędziów sądu apelacyjnego w Katowicach w związku z ich orzeczeniem podjętym w nawiązaniu do delegacji prokuratora Mariusza Krasonia. Analiza tych stanowisk wskazuje jednak na zachowawczy charakter działań rady. W odwołaniu od orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego KRS nie wskazywała, że czyn sędzi Aliny Czubieniak nie wypełniał znamion przewinienia dyscyplinarnego, lecz to, że miał on znikomą szkodliwość społeczną. Rada nie domagała się więc jej uniewinnienia, lecz jedynie umorzenia względem niej postępowania. Z kolei w przypadku sędziów Sądu Apelacyjnego w Katowicach na prośbę prezesa tamtejszego sądu rada wskazała, że nie

103 Dziennik Gazeta Prawna, *Rzecznik KRS: Profesjonalizm, szybkość i decyzyjność najważniejszymi celami nowej Rady* (23.05.2022).

104 Oko.press, *Powołana przez PiS Izba Dyscyplinarna nie odpuściła sędzi Czubieniak za sprawiedliwe orzeczenie* (23.05.2022).

105 Z danych publikowanych przez Krajową Radę Sądownictwa w sprawozdaniach rocznych wynika, że w latach 2018–2021 KRS wniosła odwołanie od 22 orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących sędziów. Sprawozdania Rady nie wskazują jednak, czy odwołania te były na korzyść sędziów. Co ciekawe, aż w przypadku 34 orzeczeń KRS nie podjęła decyzji o wniesieniu odwołania, ze względu na upływ terminu. Stawia to istotne pytanie o sposób organizacji prac rady i zespołu zajmującego się tą tematyką.

106 KRS, *Stanowisko KRS z dnia 2 października 2019 r. (Nr WO 401-14/19)* (23.05.2022).

można *a priori* wykluczyć zasadności czynności procesowych podejmowanych przez Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej¹⁰⁷.

W pozostałych przypadkach ataków na sędziów KRS nie zajmowała stanowiska. Przykładowo, KRS nie odniosła się szerzej do tzw. afery hejterskiej w Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁰⁸, publicznych ataków na sędziów ze strony przedstawicieli obozu rządzącego lub mediów publicznych, czy działalności rzeczników dyscyplinarnych w stosunku do sędziów zabierających głos w dyskusji publicznej na temat zmian w sądownictwie.

W odpowiedzi przesłanej do Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, która prowadziła postępowanie w sprawie wykluczenia KRS ze swojego grona członków, rada wskazała, że nie miała potrzeby występować w obronie sędziów sprzeciwiających się zmianom w wymiarze sprawiedliwości, „ponieważ krytyka zmian nie jest przewinieniem dyscyplinarnym” a do rady „nie zostały zgłoszone jakiegokolwiek działania przeciwko sędziom za samą krytykę”¹⁰⁹. W innych stanowiskach, dotyczących np. wykonania orzeczeń TSUE w kontekście odsunięcia sędziego od orzekania w Izbie Karnej z uwagi na sposób jego powołania, KRS nazwała sędziego SN Stanisława Zabłockiego „niegodnym powierzono mu przez Rzeczpospolitą Polską urzędu”¹¹⁰. W innym stanowisku, odnoszącym się do orzeczenia Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r.¹¹¹ rada wprost wezwała uprawnione organy do dokonania „stanowczej reakcji” na wszystkie działania podważające legalność powołania sędziego¹¹².

Z drugiej strony Rada generalnie aprobująco oceniła tzw. ustawę kagańcową¹¹³ w kontrowersyjny sposób nowelizującą Prawo o ustroju sądów powszechnych. W opinii rady ustawa ta służyła „realizacji konstytucyjnej zasady trójpodziału władz, wynikającej

107 KRS, *Stanowisko KRS z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie w sprawie czynności procesowych Prokuratury Krajowej z udziałem sędziów Sądu Apelacyjnego w Katowicach* (23.05.2022).

108 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 października 2019 r. (Nr WO 401-15/19)* (23.05.2022).

109 KRS, *Odpowiedzi KRS na pytania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa* (23.05.2022).

110 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 listopada 2018 r. (WO 401-18/18)* (23.05.2022).

111 Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, OSNP 2020, nr 4, poz. 38.

112 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 grudnia 2019 r. (WO 401-20/19)* (23.05.2022).

113 *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 ze zm.).

z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej¹¹⁴. KRS podkreśliła, że ustawa ta nie naruszała niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Pozytywnie oceniła przy tym przepisy zmieniające podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, które faktycznie zakazywały implementacji orzeczeń TSUE, wskazując, że „[k]onieczność ich wprowadzenia wynika między innymi z niedopuszczalnego kwestionowania przez niektórych sędziów konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁵”.

Obok tych działań KRS na uwagę zasługuje aktywność rady powiązana z postępowaniami prowadzonymi przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. W poszczególnych stanowiskach rada wspierała stanowisko prezentowane przez rząd. W postępowaniu przed TSUE dotyczącym niezależności Izby Dyscyplinarnej SN¹¹⁶ KRS wskazywała m.in. na brak kognicji TSUE do rozpoznania omawianej sprawy, a także brak jakichkolwiek przesłanek pozwalających na kwestionowanie niezawisłości sędziów izby¹¹⁷. W postępowaniu dotyczącym braku możliwości kontrowania uchwał KRS przez Naczelny Sąd Administracyjny KRS wniosowała o uznanie pytania prejudycjalnego inicjującego postępowanie za bezprzedmiotowe z uwagi na uchylenie przez TK przepisu stanowiącego podstawę pytania prejudycjalnego¹¹⁸.

W postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawie *Broda i Bojara p. Polsce*, dotyczącym dowolnego usuwania przez ministra sprawiedliwości prezesów sądów, KRS wskazała, że prawo do zajmowania stanowiska prezesa sądu nie jest objęte zakresem oddziaływania art. 6 Konwencji. Sam spór w tym przedmiocie, zdaniem Rady, pozostawał „poza zakresem jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹⁹”. Krajowa Rada Sądownictwa wydawała podobne stanowiska wyłączające kognicję ETPC

114 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 10 stycznia 2020 r.* (WO 020-100/19, WO 401-1/20) (23.05.2022).

115 *Ibidem*.

116 Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. C-585/18, C-624/18, C-625/18.

117 KRS, *Stanowisko KRS z dnia 4 kwietnia 2019 r. dotyczące spraw prejudycjalnych: C-585/18, C-624/18, C-625/18* (23.05.2022).

118 KRS, *Stanowisko KRS z dnia 9 maja 2019 r. dotyczące sprawy prejudycjalnej: C-824/18* (23.05.2022).

119 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 listopada 2019 r.* (WO 401-19/19, dot. WP 024-11/19) (23.05.2022).

w kluczowych sprawach dla niezależności polskiego sądownictwa – *Grzęda p. Polsce*¹²⁰ oraz *Advance Pharma sp. z o.o. p. Polsce*¹²¹.

KRS inicjowała również postępowania przed sądami krajowymi. Zaledwie tydzień po wydaniu przez Sąd Najwyższy uchwały trzech połączonych izb SN, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem¹²² o uznanie za niekonstytucyjne przepisów kodeksów postępowania karnego i postępowania cywilnego, rozumianych w sposób wyinterpretowany we wspomnianym orzeczeniu TSUE. Tożsame wnioski w tym samym czasie złożyli Prezydent RP¹²³ i Prezes Rady Ministrów¹²⁴.

2.1.4. Powoływanie sędziów

W trakcie kadencji rady w latach 2018–2022, KRS rozpatrzyła 5434 kandydatury sędziów, asystentów, referendarzy sędziowskich, adwokatów, radców i innych osób na stanowiska sędziowskie¹²⁵. Spośród nich rada przedstawiła Prezydentowi RP do objęcia urzędu sędziego nazwiska 2088 osób. W omawianym okresie Prezydent powołał na stanowiska sędziów łącznie 1753 osoby. Zdecydowana większość z nich uzyskała nominację sędziowską na wniosek obecnej KRS. Jedynie nieliczni zostali sędziami jeszcze przed zmianą składu rady.

Analiza uchwał rady w sprawach sędziów wskazuje kilka rodzajów wątpliwości dotyczących zasadności podejmowanych decyzji. Po pierwsze, członkowie obecnej rady stosunkowo często starali o awans do sądu wyższej instancji. W toku mijającej kadencji Krajowa Rada Sądownictwa rekomendowała na wyższe stanowiska sędziowskie siedem osób spośród 15 swoich członków sędziów. Sędziowie Grzegorz Furmankiewicz, Dagmara Pawełczyk-Woicka i Joanna Kołodziej-Michałowicz awansowali z sądu rejonowego do sądu okręgowego. Z kolei sędzia Maciej Nawacki, dotychczasowy sędzia Sądu Rejonowego

120 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 marca 2021 r. (WP 024-13/19)* (23.05.2022).

121 KRS, *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dn. 12 marca 2021 r. (WWM.023.1.2021)* (23.05.2022).

122 KRS, Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 3/20.

123 Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 2/20.

124 Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 5/20.

125 KRS, *Informacje o działalności KRS z lat 2018-2021* (23.05.2022).

w Olsztynie, otrzymał od razu nominację do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹²⁶. Podobna sytuacja dotyczyła sędziego sądu rejonowego Zbigniewa Łupiny, który także został rekomendowany do orzekania w NSA. Inny członek rady, Dariusz Drajewicz (kiedy obejmował funkcję w radzie był sędzią sądu rejonowego), dwukrotnie otrzymał pozytywną rekomendację rady: pierwotnie do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (uchwała ta została jednak uchylona przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN), a następnie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie¹²⁷. Podobnie było w przypadku sędziego Sądu Rejonowego w Jarosławiu, Rafała Puchalskiego, rekomendowanego zarówno do Izby Dyscyplinarnej, jak również Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie.

Po drugie, o awans przed nową Krajową Radą Sądownictwa ubiegały się osoby bliskie członkom rady: małżonkowie, partnerzy, a także rodzeństwo członków rady. W mijającej kadencji media opisywały co najmniej cztery przypadki takich decyzji. Jedna z nich dotyczyła awansu z sądu okręgowego do Sądu Najwyższego¹²⁸. W ciągu czteroletniej kadencji przypadków mianowania przez KRS członków rodzin lub innych osób bliskich było więcej niż przez 27 lat wcześniejszych funkcjonowania rady¹²⁹.

Oprócz tych nominacji rada podejmowała również decyzje o awansowaniu osób powiązanych z Rzecznikami Dyscyplinarnymi Sędziów Sądów Powszechnych lub z samym Ministerstwem Sprawiedliwości. W mijającej kadencji, w ramach tej pierwszej kategorii, z rekomendacji rady awans uzyskali Rzecznik Dyscyplinarny Sądownictwa Powszechnego i dwaj zastępcy Rzecznika. Jeden z nich, po krótkiej delegacji w Sądzie Okręgowym w Warszawie, został od razu awansowany do sądu apelacyjnego. Pozytywną rekomendację rady uzyskała również jego małżonka, awansując ze stanowiska dyrektora Sądu Rejonowego dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie, a więc stanowiska nieorzeczniczego, na

126 *Oko.press*, *Krajowa Rada Swoich. „Słynny” Maciej Nawacki dostał awans aż do NSA od KRS, w której zasiada* (23.05.2022).

127 *Oko.press*, *Tak pracuje nowa KRS: awans dla swojego Drajewicza i usunięcie z sądu niepokornego sędziego z Gdańską* (23.05.2022).

128 *Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 maja 2021 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa z czterech stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 831.*

129 *TVN24*, *KRS awansuje swoich członków, ich partnerów i małżonków. „Zestawienia liczb mówią same za siebie”* (23.05.2022).

stanowisko sędziego Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego¹³⁰. Nominację otrzymało też dwóch wiceministrów sprawiedliwości. Pierwszy z nich, Łukasz Piebiak, odszedł z Ministerstwa Sprawiedliwości bezpośrednio po oskarżeniach mediów dotyczących jego udziału w tzw. aferze hejterskiej¹³¹. Już po tych wydarzeniach KRS pozytywnie rekomendowała go na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, mimo tego że dotychczas był sędzią sądu rejonowego. Druga wiceminister sprawiedliwości, Anna Dalkowska, dotychczasowa sędzia sądu rejonowego, dzięki rekomendacji rady otrzymała awans na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wreszcie, Rada podjęła szereg decyzji, co do których mogą pojawiać się wątpliwości co do przeprowadzenia przez nią rzetelnej oceny kandydatów. Na uwagę w tym zakresie zasługuje chociażby błyskawiczne i pobieżne przesłuchanie kandydatów do nowo utworzonych izb Sądu Najwyższego¹³².

W innym postępowaniu rada rekomendowała do powołania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego sędziego wydziału karnego sądu rejonowego, który od sześciu lat pozostawał w delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości i przez cały ten okres nie orzekał. Kandydat ten przez tą samą radę został nominowany do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego¹³³ i formalnie w dalszym ciągu oczekuje na powołanie przez Prezydenta. W rozmowie z członkami zespołu KRS swoją chęć orzekania w wojewódzkim sądzie administracyjnym motywował tym, że „chciałby wejść na ścieżkę kolejnej przygody”, a także tym, że sprawy administracyjne to „dziedzina, która go kusi”¹³⁴. Rada nominowała go na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Krakowie¹³⁵. W toku

130 [Okno.press, *Wielki desant na sądy rodzin nominatów władzy. Żona Radzika trafi do NSA, żona Karskiego chce do SN* \(23.05.2022\).](#)

131 [Prawo.pl, *Hejt przeciw sędziom – dymisja wiceministra Piebiaka* \(23.05.2022\).](#)

132 [M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Sąd nad sądem. Zmiany wokół Sądu Najwyższego w latach 2017-2021*, s. 23 \(23.05.2022\).](#)

133 [Uchwała KRS nr 237/2020 z dnia 31 stycznia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na sześć stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, ogłoszonych w Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 675.](#)

134 [KRS, *Zapis wideo posiedzenia KRS z dnia 1 marca 2022 r.*, g.11.30, \(23.05.2022\).](#)

135 [Wykaz osób, w stosunku do których Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu w dniach 1-4 marca 2022 r. podjęła uchwały o przedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego albo asesora sądowego \(23.05.2022\).](#)

dyskusji nie został poruszony fakt, że kandydat w wyborach do KRS kolejnej kadencji udzielił poparcia aż ośmiu członkom obecnej KRS ubiegającym się o reelekcję¹³⁶.

W innym przypadku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu nominację otrzymał asystent sędziego (z krótkim doświadczeniem na tym stanowisku) delegowany do departamentu prawa administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Wygrał konkurs, w którym startowało również 11 prawników o wieloletnim doświadczeniu¹³⁷. Inny kandydat na sędziego w chwili wyboru pozostawał członkiem rządzącej partii politycznej. W tym samym roku, w którym ubiegał się o mandat sędziego, wsparł kwotą 12,5 tys. zł fundusz wyborczy tej partii¹³⁸.

Do Sądu Najwyższego nominacje rady otrzymał również jeden z dyrektorów w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jego kandydatura wzbudziła protesty posłanki, która była członkinią KRS z ramienia rządzącej większości parlamentarnej. Posłanka zarzuciła kandydatowi prezentowanie w przeszłości liberalnych poglądów naukowych w przedmiocie konstytucyjnej dopuszczalności małżeństw homoseksualnych. Kandydata osobiście bronił, rzadko pojawiający się na posiedzeniach Rady, Minister Sprawiedliwości, tłumacząc, że kandydujący prawnik zmienił zdanie w sprawie związków małżeńskich i wyraził to nawet na piśmie. Ostatecznie Rada w drugim głosowaniu poparła jego kandydaturę¹³⁹.

2.1.5. Wykluczenie Krajowej Rady Sądownictwa z sieci Rad Sądownictwa

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) to powstała, m.in. z inicjatywy polskiej KRS, w 2004 r. organizacja zrzeszająca rady sądownictwa z poszczególnych państw Europy. W sierpniu 2018 r. w wyniku zmian w sposobie powoływania KRS ENCJ monitorowała, czy rada w wyniku wprowadzonych zmian w dalszym ciągu spełnia wymagania statutu

136 Sejm IX Kadencji, *Wykaz sędziów popierających zgłoszenie kandydatów na członków KRS* (23.05.2022).

137 Oko.press, *Takie „kariery” tylko w Polsce PiS. Jak był steward lotniczy dostał nominację do ważnego sądu* (23.05.2022).

138 Oko.press, *Członek PiS został sędzią w Olsztynie. Teraz decyduje, gdzie trafią sprawy sędziego Juszczyżyna* (23.05.2022).

139 Oko.press, *Ziobro wygrał z Pawłowicz. Zaradkiewicz będzie w SN, bo zmienił zdanie o definicji małżeństwa* (23.05.2022).

sieci, w tym gwarantuje niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a przez to umożliwia sędziom niezależnie wydawanie orzeczeń. Wątpliwości te doprowadziły w 2018 r. do zawieszenia KRS w prawach członka ENCJ¹⁴⁰: 21 października 2021 r. Zgromadzenie Ogólne ENCJ podjęło decyzję o wykluczeniu Rady z sieci¹⁴¹. Uzasadniając wniosek o podjęcie tej decyzji, Zarząd ENCJ zwrócił uwagę na wspomniany już brak niezależności KRS, jej bierność w obronie niezawisłości sędziów, jak również praktykę podważania przez KRS mocy prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do zagadnienia niezależności sądów¹⁴².

2.1.6. Zmiany przewodniczących KRS

W styczniu 2018 r. w proteście przeciwko nowo przyjętym przepisom ustawy o KRS z funkcji zrezygnował jej dotychczasowy przewodniczący Sędzia Sądu Najwyższego Dariusz Zawistowski¹⁴³. Rada wybrała w jego miejsce Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego prof. Małgorzatę Gersdorf¹⁴⁴, która jednak zrezygnowała z funkcji przewodniczącej po tym, gdy w marcu 2018 r. Sejm wybrał nowych sędziów członków KRS. Wciąż jednak to od decyzji Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego zależało wyznaczenie pierwszego terminu posiedzenia Rady. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego zwołała pierwsze posiedzenie na 27 kwietnia 2018 roku. Na tym posiedzeniu KRS wybrała również sędziego Leszka Mazura na stanowisko przewodniczącego KRS¹⁴⁵.

Sędzia Leszek Mazur został odwołany jednak z funkcji przewodniczącego KRS w styczniu 2021 roku. Formalnie wniosek o odwołanie przewodniczącego uzasadniano „utrata zaufania”, jednak z nieoficjalnych informacji publikowanych w mediach wynikało, że odwołanie przewodniczącego było odpowiedzią na ujawnienie przez niego dokumentów

140 European Network of the Councils of Judiciary, [ENCJ suspends Polish National Judicial Council – KRS](#) (23.05.2022).

141 European Network of the Councils of Judiciary, [ENCJ votes to expel Polish Council of Judiciary – KRS](#)

142 European Network of the Councils of Judiciary, [Position Paper of the board of the ENCJ on the membership of the KRS](#) (23.05.2022).

143 Dziennik Gazeta Prawna, [Przewodniczący KRS zrezygnował. „Opuszczył biuro, nie będzie udzielał wywiadów”](#) (23.05.2022).

144 Polsatnews.pl, [I prezes SN Małgorzata Gersdorf została wybrana na przewodniczącą KRS. „To wybór symboliczny”](#) (23.05.2022).

145 Dziennik Gazeta Prawna, [Kim jest Leszek Mazur, nowy przewodniczący KRS](#) (23.05.2022).

dotyczących dodatkowego wynagrodzenia członków KRS uzyskiwanego dzięki przesuwaniu obrad poszczególnych zespołów na dni, w których nie odbywały się posiedzenia rady¹⁴⁶, co uprawniało do otrzymywania dodatkowych diet Na kolejnym posiedzeniu KRS powołała na stanowisko przewodniczącego sędziego Pawła Styrnę.

Z kolei w 2022 r. na pierwszym posiedzeniu w nowym składzie rada wybrała na swoją przewodniczącą sędzię Dagmarę Pawełczyk-Woicką, która w 2018 r. na podstawie decyzji ministra sprawiedliwości została mianowana prezesem Sądu Okręgowego w Krakowie. To jeden z największych sądów w Polsce, a w chwili mianowania jego prezesem, sędzią Pawełczyk-Woicka była sędzią sądu rejonowego¹⁴⁷.

2.1.7. Sędziowie powoływani przez nową KRS – orzecznictwo trybunałów międzynarodowych i sądów krajowych

Nieprawidłowości w powołaniu sędziów członków KRS w 2018 r. oraz brak jej niezależności przekłada się na rosnące wątpliwości co do legalności podejmowanych przez nią decyzji. Zarówno trybunały międzynarodowe, jak i sądy krajowe wypowiadały się w swoich orzeczeniach co do wpływu, jaki mogą wyrzucić sędziowie mianowani przez nową KRS na prawo strony do rozpoznania sprawy przez niezależny sąd ustanowiony ustawą.

Po raz pierwszy do tej kwestii odniósł się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 19 listopada 2019 r., w trzech połączonych sprawach dotyczących odwołań od decyzji nowej KRS¹⁴⁸. W sprawach tych TSUE stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące m.in. tego, czy Izba Dyscyplinarna spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności opisane w art. 47 Karty Praw Podstawowych. Przy okazji TSUE odniósł się również do statusu KRS. Uznał, że Krajowa Rada Sądownictwa powinna charakteryzować się wystarczającą niezależnością od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym zakresie TSUE sformułował kryteria istotne dla oceny niezależności rady. Wśród tych kryteriów TSUE wskazał, po pierwsze, fakt, że KRS w nowym składzie została

146 TVN24, *Przewodniczący KRS Leszek Mazur odwołany. Stanowisko stracił też rzecznik Maciej Mitera* (23.05.2022).

147 TVN24.pl, *Sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka nową przewodniczącą neo-KRS bis. Maciej Nawacki w prezydium* (3.06.2022).

148 Wyrok TSUE (WI) z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

utworzona w drodze skrócenia kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu. Po drugie, TSUE podniósł okoliczność, że 15 jej członków obecnie jest desygnowanych przez parlament, co powoduje znaczące zwiększenie liczby członków KRS wybranych przez siły polityczne. Po trzecie, TSUE zwrócił uwagę na sygnalizowane nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie.

Z kolei w 2021 r., w wyroku w sprawie dotyczącej przeniesienia sędziego Waldemara Żurka do innego wydziału w Sądzie Okręgowym w Krakowie, TSUE odniósł się do problemu orzeczeń wydawanych jednoosobowo przez sędziego mianowanego przez nową KRS do Sądu Najwyższego. TSUE wskazał, że takie orzeczenia należy uznać za niebyłe w sytuacji, gdy sam sędzia orzekający samodzielnie został powołany z rażącym naruszeniem „podstawowych norm dotyczących ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa”.¹⁴⁹

Do problemu niezależności KRS odnosił się również Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. W jednym z pierwszych z serii wyroków dotyczących zmian w polskim sądownictwie, w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*¹⁵⁰, ETPC stwierdził naruszenie prawa skarżącej do sądu ustanowionego ustawą, mające swą przyczynę w fakcie powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z udziałem KRS – organu, który zdaniem Trybunału nie spełnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dla stwierdzenia naruszenia ETPC posłużył się testem niezależności, który został stworzony na potrzeby wcześniejszego orzeczenia w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*¹⁵¹. W ramach testu Trybunał badał trzy elementy: czy w sprawie nastąpiło rażące naruszenie prawa krajowego, czy skutkowało ono wyłączeniem możliwości działania sądu w sposób niezależny oraz czy sąd krajowy dokonał oceny ewentualnego naruszenia prawa jednostki do sądu w sposób zgodny z Konwencją.

Następnie 8 listopada 2021 r. ETPC orzekł z kolei w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* dotyczącej odwołania dwóch sędziów od uchwały KRS zapadłej w procedurze

149 Wyrok TSUE z 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19

150 Wyrok ETPC z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz p. Polsce*, skarga nr 43447/19.

151 Wyrok ETPC (WI) z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, skarga nr 26374/18.

nominacyjnej do Sądu Najwyższego¹⁵². W wyroku Trybunał jednogłośnie stwierdził, że doszło do naruszenia prawa skarżących do rozpoznania ich sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą z uwagi na to, że sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, do której wpłynęło odwołanie, powołani byli z udziałem obecnej KRS. Zdaniem ETPC nieprawidłowość ta niekorzystnie wpłynęła na cały proces i podważyła legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego do rozpoznania sprawy skarżących. Trybunał wskazał także na potrzebę pilnego podjęcia działań naprawczych przez ustawodawcę w Polsce, które zmierzałyby do uniemożliwienia władzy ingerencji w proces powoływania sędziów.

Wreszcie, w wyroku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* ETPC wypowiedział się co do kwestii powołania siedmiu sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w procedurze, która zakładała udział obecnej KRS¹⁵³. Mając na uwadze, że procedura była analogiczna do tej służącej powoływaniu sędziów Izby Dyscyplinarnej, Trybunał podtrzymał większość swych ustaleń co do KRS zaprezentowanych w wyroku w sprawie *Reczkowicz*, w szczególności, gdy chodzi o naruszenie prawa spowodowane przez udział KRS w postępowaniu. Jak zauważył ETPC, w świetle obecnych przepisów, które pozbawiły władzę sądowniczą prawa wyboru sędziowskich członków KRS, władza ustawodawcza i wykonawcza osiągnęły decydujący wpływ na jej skład, co w efekcie umożliwiło władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów. Procedura powoływania sędziów ujawniająca wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej narusza zaś sama w sobie, zdaniem Trybunału, prawo do sądu ustanowionego ustawą, co zostało stwierdzone w niniejszym wyroku. ETPC zauważył ponadto, że dalsze funkcjonowanie KRS w takim kształcie może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem tego prawa.

Również sądy krajowe w swoim orzecznictwie krytycznie podchodziły do oceny niezależności KRS i jej funkcjonowania w obecnym kształcie. W uchwale trzech połączonych izb Sąd Najwyższy stwierdził, że KRS „nie jest organem niezależnym, lecz działa jako

152 Wyrok ETPC z 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

153 Wyrok ETPC z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o.*, skarga nr 1469/20.

organ podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej”¹⁵⁴. W uchwale trzech połączonych izb Sąd Najwyższy odniósł się także do wpływu na ważność postępowania, jaki może wywierać udział w orzekaniu sędziów powołanych przez nową KRS. Sąd Najwyższy rozgraniczył sytuacje, w których sędziowie byli powołani do Sądu Najwyższego albo do sądów powszechnych. W odniesieniu do sędziów powołanych do Sądu Najwyższego izb innych niż Izba Dyscyplinarna, Sąd Najwyższy wskazał, że po dacie podjęcia uchwały, ich udział w składzie sędziowskim będzie skutkowało uznaniem sądu za nienależycie obsadzony, a co za tym idzie – uznaniem postępowania za nieważne. Z kolei w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sąd Najwyższy uznał, że każde postępowanie toczące się przed tą izbą, niezależnie od tego, czy to przed, czy po podjęciu uchwały, jest nieważne. Z kolei w odniesieniu do sędziów mianowanych przez KRS do sądów powszechnych uchwała SN zrelatywizowała wpływ ich udziału w orzekaniu na nieważność postępowania lub zaistnienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej. W uchwale SN wskazano, że wadliwość postępowania z udziałem takich sędziów może powstać w sytuacji, gdy sąd badający te okoliczności dojdzie do przekonania, że sposób powołania sędziego przez KRS w konkretnych przypadkach prowadzi do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sądu¹⁵⁵.

2.1.8. Propozycje zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa

Od 2018 r. partie opozycyjne kilkakrotnie formułowały postulaty na temat tego w jaki ograniczyć negatywny dla praworządności skutki zmian wprowadzanych przez rządzącą większość. W zaproponowanym w styczniu 2020 r. projekcie tzw. ustawy naprawczej¹⁵⁶ przewidziano m.in. wygaszenie kadencji obecnej Krajowej Rady Sądownictwa i powołanie w jej miejsce nowej Rady wybieranej przez sędziów, wedle proporcji uwzględniającej liczbę sędziów poszczególnych szczebli sądownictwa. W świetle projektu sędziowie sądów rejonowych mieliby prawo wybrać ośmiu członków Krajowej Rady Sądownictwa. Sędziów do nowej Rady mogliby zgłaszać sami sędziowie, jak również wybrane podmioty (np.

154 *Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2022 r.* (BSA I-4110-1/20).

155 Zob. również M. Szuleka, M. Wolny, M. Kalisz, *2020. Pandemia, kryzys praworządności, wyzwania dla praw człowieka* (23.05.2022).

156 Senat X kadencji, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 50) (23.05.2022).

Naczelna Rada Adwokacka) oraz grupa co najmniej 2000 obywateli. Z kręgu potencjalnych kandydatów wykluczeni zostaliby sędziowie, którzy w okresie trzech lat poprzedzających wybór byłiby delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki podległej MS. Założenia te zostały następnie przeniesione do projektu ustawy przedstawionego na początku 2022 r. przez przedstawicieli niektórych organizacji społecznych i części partii opozycyjnych¹⁵⁷. Oprócz nich zakładał on unieważnienie uchwał indywidualnych KRS dotyczących powołania na urząd sędziego. Projekt uznawał, że stanowiska obsadzone w ten sposób są wolne i powinny być obsadzone w drodze nowych konkursów procedowanych przez Krajową Radę Sądownictwa wybraną w nowy sposób (przez sędziów).

2.2. ZMIANY W ZARZĄDZANIU PRACĄ SĄDÓW

2.2.1. Zmiany kierownictwa sądów

Wprowadzane od 2016 r. zmiany w prawie dotyczące funkcjonowania sądów i wyboru ich kierownictwa były jednymi z kluczowych elementów prowadzonej reformy wymiaru sprawiedliwości. Jedne z pierwszych wprowadzonych zmian dotyczyły powoływania i odwoływania prezesów sądów.

Prezesi sądów kierują sądem, są zwierzchnikami służbowymi sędziów, asesorów sądowych, referendarzy i asystentów sądowych. Prezes sądu w ramach wewnętrznego nadzoru kontroluje również m.in. sprawność postępowania w poszczególnych sprawach.

Do 2017 r. prezesów sądów powoływał Minister Sprawiedliwości spośród sędziów danego sądu (sądu apelacyjnego w przypadku sądów apelacyjnych lub sądu apelacyjnego i okręgowego w przypadku sądów okręgowych lub sądu rejonowego lub okręgowego w przypadku sądów rejonowych) po zasięgnięciu opinii zgromadzenia lub zebrania sędziów danego sądu. W określonych przypadkach Minister Sprawiedliwości mógł również odwołać prezesa sądu przed upływem jego kadencji, jednak odwołanie mogło nastąpić dopiero po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia KRS była wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości.

157 Stowarzyszenie sędziów polskich IUSTITIA, *Aktualny projekt SSP IUSTITIA ustawy przywracającej praworządność, wraz z uzasadnieniem, popierany przez Porozumienie dla Praworządności* (23.05.2022).

W lipcu 2017 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o sądach powszechnych, która wprowadzała zmiany w trybie powoływania i odwoływania prezesów sądów powszechnych. Wprowadzone zmiany w zdecydowany sposób zmniejszy udział samorządu sędziowskiego w procesie powoływania i odwoływania prezesów sądów oraz rozszerzyły kompetencje ministra sprawiedliwości w tym zakresie.

W świetle znowelizowanych przepisów minister sprawiedliwości mógł wskazywać prezesów sądów bez zasięgnięcia opinii zgromadzenia lub zebrania sędziów, jak również mógł odwoływać prezesów sądów po zasięgnięciu opinii KRS, przy czym negatywna opinia KRS stawała się dla ministra wiążąca, jeśli została przyjęta większością $\frac{2}{3}$ głosów. Ponadto ustawa przewidywała, że przez sześć miesięcy od wejścia w życie znowelizowanych przepisów (czyli od lipca 2017 r. do lutego 2018 r.) minister sprawiedliwości mógł dyskrejonalnie odwołać już urzędujących prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i powołać w ich miejsce wskazane przez siebie osoby.

W tym okresie minister sprawiedliwości odwołał prawie 150 prezesów i wiceprezesów sądów w całej Polsce. Najczęściej informacje o odwołaniu miały charakter jednozdaniowej decyzji, z datą wsteczną przesłaną faksem do sądów. Dodatkowo Ministerstwo Sprawiedliwości informowało o zmianach w formie komunikatów prasowych publikowanych na stronie ministerstwa. W publikowanych komunikatach ministerstwo posługiwało się danymi statystycznymi dotyczącymi pracy danego sądu, które miały uzasadniać konieczność wprowadzonych zmian. Z badania przeprowadzonego przez HFPC wynikało, że proces odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów nie był poparty całościową analizą sytuacji w sądach. Publikowane komunikaty zawierały ocenę innych kryteriów w przypadku każdego sądu (w jednym przypadku kluczowe miały być wyniki wydziałów karnych, w innym przypadku wskaźnik opanowania spraw ogółem). W ocenie sytuacji w sądach ministerstwo nie kierowało się ogólnymi czynnikami, takimi jak np. liczba wakatów sędziowskich (która znacznie wzrosła w 2017 r.) czy porównanie statystyk pracy sądu rok do roku¹⁵⁸. Badanie HFPC również wykazało, że wybór nowych osób na stanowiska prezesów i wiceprezesów sądów był prowadzony w nietransparentny sposób i opierał się w oparciu o pozamerytoryczne kryteria.

158 B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, *Od kadr się zaczyna. Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r.* (5.06.2022).

W okresie od sierpnia 2017 r. Do lutego 2018 r. media opisywały kontrowersyjne przypadki powołania nowych prezesów i wiceprezesów sądów. W Sądzie Rejonowym w Wałbrzychu nowym prezesem została sędzia, która urząd sędziego sprawowała od niespełna dwóch lat. Nowa prezes 52 razy startowała w konkursach na sędziego¹⁵⁹. Nowy prezes Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia był zaś w przeszłości karany dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w tym m.in. nieuzasadnione przewlekanie postępowań¹⁶⁰. Z kolei w Sądzie Rejonowym w Wodzisławiu Śląskim prezesem został sędzia skazany w postępowaniu dyscyplinarnym. W czasie, gdy nowy prezes obejmował urząd, toczyło się przeciwko niemu kolejne postępowanie dyscyplinarne za „czyny kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa bądź uchybienie godności sędziego”¹⁶¹.

Przepisy dotyczące odwołania prezesów sądów zostały ponownie znowelizowane w maju 2018 roku. W świetle nowych przepisów minister sprawiedliwości może odwołać prezesa sądu po zasięgnięciu opinii kolegium sądu, a jeśli ta opinia jest negatywna, zgodę na odwołanie prezesa musi wyrazić Krajowa Rada Sądownictwa. Negatywna opinia KRS jest wiążąca, o ile zostanie wydana większością $\frac{2}{3}$ głosów.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W czerwcu 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*.

Sędziowie Mariusz Broda i Alina Bojara byli wiceprezesami Sądu Okręgowego w Kielcach. W 2018 r. zostali odwołani przez ministra sprawiedliwości ze sprawowanych funkcji. W skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sędziowie zarzucili naruszenie przez polskie władze art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka poprzez to, że zostali odwołani ze swoich funkcji w sposób bezprawny i arbitralny oraz że nie zapewniono im żadnej możliwości odwołania od tej decyzji.

W wyroku ETPC uznał, że Polska naruszyła Konwencję w zaskarżonym zakresie. W swoim orzeczeniu Trybunał wskazał na znaczenie, jakie mają gwarancje procesowe w sprawach

159 TVN24.pl, *Przegląd prasy. 52 razy próbowała zostać sędzią. Po ponad roku została prezesem* (5.06.2022).

160 J. Sidorowicz, *Nowy prezes Sądu Rejonowego w Śródmieściu karany dyscyplinarnie*, Wyborcza.pl (5.06.2022)

161 G. Łakomski, *Mobbing i rażące naruszenie prawa – mają na koncie prezesi sądów mianowani przez Zbigniewa Ziobrę*, Wp.pl (5.06.2022).

dotyczących kariery sędziowskiej. Trybunał wskazał również, że prawo nie przewidywało żadnych kryteriów dla odwołania prezesów i wiceprezesów sądów¹⁶².

W odpowiedzi na wyrok ETPC Prokurator Generalny wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 Konwencji m.in. w zakresie, w jakim dotyczy prawa „sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego”.

Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis Konwencji, w zakresie, w jakim „upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka do wykreowania, na gruncie prawa krajowego, podlegającego ochronie sądowej prawa podmiotowego sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze organizacyjnej sądownictwa powszechnego” za niezgodny z Konstytucją¹⁶³.

2.2.2. Zmiany dotyczące funkcjonowania samorządu sędziowskiego i kolegium sądu

Kolejnym etapem ograniczania niezależności funkcjonowania samorządu sędziowskiego były zmiany wprowadzone w styczniu 2020 r. tzw. ustawą kagańcową. Ustawa zmarginalizowała rolę zgromadzeń ogólnych sędziów. Do 2020 r. zgromadzenie ogólne sędziów np. sądu apelacyjnego składało się z sędziów sądu apelacyjnego i przedstawicieli sądów okręgowych i rejonowych. Po wejściu w życie ustawy zgromadzenia sądów składają się tylko z sędziów danych sądów. Ponadto ustawa ograniczyła kompetencje zgromadzeń sędziów do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie. Od 2020 r. opiniowanie kandydatów zostało wyłączną kompetencją kolegium sądu, które po zmianach wprowadzonych ustawą kagańcową składa się wyłącznie z osób wskazanych przez ministra sprawiedliwości (czyli prezesów sądów danego okręgu lub apelacji).

Ponadto ustawa kagańcowa wprowadziła ograniczenie do zakresu prac kolegium nie mogą być sprawy polityczne, a w szczególności „zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”.

Te zmiany były prawdopodobnie wprowadzone w odpowiedzi na liczne uchwały samorządu sędziowskiego podejmowane w odpowiedzi na kolejne naruszenia praworzędności

162 Wyrok ETPC z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, nr skarg: 26691/18 i 27367/18.

163 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21.

i niezależności sądów. Samorząd sędziowski podejmował uchwały w proteście przeciwko bezprawnej wymianie prezesów i wiceprezesów sądów¹⁶⁴, powoływania ich następców bez udziału samorządu sędziowskiego¹⁶⁵, podejmowaniu ustawowej ingerencji w niezależność sędziowską, ograniczanie uprawnień samorządu sędziowskiego czy zaostrożenie odpowiedzialności dyscyplinarnej względem sędziów¹⁶⁶ czy działań podejmowanych wobec sędziów przez organy dyscyplinarne¹⁶⁷. Samorząd sędziowski podejmował również uchwały wzywające do wszczęcia procedury naruszenia prawa UE w związku ze zmianami dokonywanymi w ustawach sądowych¹⁶⁸ czy wstrzymując opiniowanie kandydatów w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności i legalności działania KRS¹⁶⁹.

2.3. ZMIANY W WIEKU EMERYTALNYM SĘDZIÓW SĄDÓW POWSZECHNYCH

Wprowadzone w lipcu 2017 r. zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych przewidywały również zmiany w zakresie wieku przejścia sędziów w stan spoczynku. Do 2017 r. sędziowie przechodzili w stan spoczynku po ukończeniu 67. roku życia. Wprowadzone zmiany różnicowały jednak wiek przejścia w stan spoczynku – sędziowie mężczyźni przechodzili w stan spoczynku po ukończeniu 65. roku życia, z kolei kobiety po ukończeniu 60. roku życia, o ile minister sprawiedliwości nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego.

Podobnie jak w przypadku odwoływania prezesów sądów, również i w tym przypadku decyzja ministra sprawiedliwości nie była poparta żadną szczegółową analizą pracy

164 *Uchwała nr 1 Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 26 lutego 2018 r. w sprawie zmian kadrowych na stanowiskach funkcyjnych w sądach powszechnych* (5.06.2022).

165 *Uchwała nr 3 Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 lutego 2018 r.* (5.06.2022).

166 *Uchwała nr 1 Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Rejonowego dla Krakowa-Krowodrzy z dnia 2 marca 2020 r.* (5.06.2022).

167 *Uchwała nr 4 Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego w Warszawie* (5.06.2022).

168 *Uchwała Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Apelacji Wrocławskiej z 21 czerwca 2018 r.* (5.06.2022).

169 M. Kryszkiewicz, *Zgromadzenia sędziów nie opiniują, organizacje apelują. Efekt wyroku TSUE*, *Gazeta Prawna* (5.06.2022).

sędziego, była zupełnie uznaniowa i nie podlegała kontroli sądowej. Do kwietnia 2018 r. wnioski o dalsze pełnienie urzędu pomimo osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku złożyło 219 sędziów, spośród których minister rozpatrzył 130 wniosków i wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska tylko w 69 przypadkach¹⁷⁰.

Jeszcze w lipcu 2017 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej, a następnie skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W trakcie trwania postępowania rządząca większość zmieniła jednak przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku, zrównując ten wiek do 65 lat zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn. Zmieniono również tryb ewentualnego pozostania dłużej na stanowisku – wnioski sędziów, którzy chcieliby orzekać po ukończeniu 65. roku życia rozpatruje Krajowa Rada Sądownictwa, a nie jak wcześniej minister sprawiedliwości.

W listopadzie 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok, w którym uznał, że wprowadzenie odmiennego wieku dla kobiet i mężczyzn do przejścia w stan spoczynku naruszało prawo UE. Ponadto TSUE zwrócił uwagę na rolę ministra sprawiedliwości, któremu nadano nadmierne kompetencje w zakresie decydowania, który z sędziów może pozostać na stanowisku, co stanowiło ingerencję w niezawisłość sędziowską¹⁷¹.

Jednocześnie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka toczy się postępowanie w sprawie sędzi Doroty Jezierskiej, po zmianie przepisów została przeniesiona w stan spoczynku, ponieważ przekroczyła 60. rok życia. Skarżąca zarzuca, że przeniesienie jej w stan spoczynku stanowiło ingerencję w jej życie prywatne i zawodowe (art. 8 EKPC), ponieważ została całkowicie pozbawiona możliwości wykonywania zawodu, którym zajmowała się przez większą część swojego dorosłego życia, co też negatywnie odbiło się na jej sytuacji finansowej¹⁷².

170 M. Szuleka, M. Wolny, M. Kalisz, *Rządy prawem zamiast rządów prawa. Zagrożenia dla ochrony praw człowieka w latach 2015-2019* (5.06.2022).

171 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 listopada 2019 r., C-192/18.

172 Helsińską Fundacją Praw Człowieka, *ETPC zajmie się przepisami o obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów* (5.06.2022).

2.4. POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNE WOBEC SĘDZIÓW

2.4.1. Zmiany w prawie

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r. wprowadziła szereg nowych przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów powszechnych i postępowania dyscyplinarne.

Przed wszystkim na mocy przepisów nowej ustawy utworzono Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.¹⁷³ Do kompetencji Izby Dyscyplinarnej należy m.in. rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych sędziów, wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów, odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych (np. w postępowaniach dyscyplinarnych prokuratorów) oraz odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Nowe przepisy przewidywały również szeroką autonomię Izby Dyscyplinarnej w strukturze Sądu Najwyższego (w tym m.in. szersze niż w przypadku prezesów innych Izb SN uprawnienia prezesa Izby Dyscyplinarnej, np. w zakresie wyznaczania przewodniczących wydziałów czy delegowania sędziów), a sędziowie izby uprawnieni są do wynagrodzenia o 40% wyższego niż wynagrodzenie pozostałych sędziów Sądu Najwyższego.

Ponadto nowe przepisy nowelizowały przepisy ustawy o sądach powszechnych dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Przed wszystkim znacznie rozszerzono wpływ ministra sprawiedliwości na system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W pierwszej kolejności zmieniono tryb powoływania sędziów orzekających w sądach dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Wcześniej sędziowie ci byli wybierani przez zgromadzenie sędziów danej apelacji, a od 2018 r. sędziów tych wskazuje minister sprawiedliwości.

Podobne zmiany wprowadzono w odniesieniu do Rzecznika Dyscyplinarnego. Przed zmianami Rzecznik był wybierany spośród kandydatów wyłonionych przez sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa. Po zmianach z 2017 r. minister sprawiedliwości otrzymał kompetencje do powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych

173 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Sąd nad sądem. Zmiany wokół Sądu Najwyższego w latach 2017-2021* (23.05.2022).

i jego dwóch zastępców. Minister sprawiedliwości ma również kompetencje do wyznaczenia Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego.

Nowe przepisy zmieniły również uprawnienia procesowe sędziów, wobec których toczą się postępowania dyscyplinarne. Wprowadziły one m.in. 14-dniowy termin na przedstawienie wszystkich dowodów w ramach obrony (przy czym taki termin nie obowiązuje rzeczników dyscyplinarnych) oraz zmiany w zakresie pogorszenia sytuacji obwinionego w przypadku odwołania. Co do zasady zgodnie z kodeksem postępowania karnego osoba uniewinniona w pierwszej instancji nie może być skazana w wyniku apelacji. Zasada ta jednak nie obowiązuje w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów i w przypadku uniewinnienia sędziego przez sąd pierwszej instancji Izba Dyscyplinarna wciąż może go skazać.

Przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów dodatkowo zaostrzyła tzw. ustawa kagańcowa przyjęta w styczniu 2020 roku. Przede wszystkim ustawa rozszerzyła katalog deliktów dyscyplinarnych, za które odpowiedzialność może ponosić sędzia. Wcześniej sędzia ponosił odpowiedzialność za przewinienia służbowe, w tym oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu. Ustawa kagańcowa rozszerzyła zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej. W jej świetle sędziowie odpowiadają nie tylko za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, ale również za działania mogące uniemożliwić funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i kwestionowanie skuteczności powołania sędziego. Ustawa kagańcowa była reakcją rządzącej większości na pojawiające się orzeczenia polskich sądów kwestionujące status sędziów powołanych przez nową KRS. Tym samym ustawa kagańcowa wprowadziła możliwość dyscyplinowania sędziów za treść wydawanych przez nich orzeczeń.

2.4.2. Przykłady postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów

Od czasu nowelizacji ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, która weszła w życie w 2018 r., postępowania dyscyplinarne stały się jedną z najdokuczliwszych form presji wywieranej na sędziów. Tezę tę potwierdzają wyniki przeprowadzonego w 2019 r. badania

HFPC¹⁷⁴, z którego wynika, że wobec ponad połowy biorących w nim udział sędziów sformułowano groźby wszczęcia postępowań dyscyplinarnych, wezwano ich do złożenia wyjaśnień przed rzecznikami dyscyplinarnymi lub toczy się przeciwko nim postępowanie dyscyplinarne. Z kolei z informacji przekazanych przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Piotra Schab wynika, że Rzecznik i jego zastępcy wszczęli postępowania dyscyplinarne w okresie od czerwca 2018 r. do czerwca 2022 r. Wszczęli postępowania dyscyplinarne w 127 sprawach i skierowali 38 wniosków o rozpoznanie spraw dyscyplinarnych (z wniosków tych sądy dyscyplinarne wydały 2 nieprawomocne wyroki skazujące i trzy uniewinniające).¹⁷⁵

Postępowania w związku z wypowiedziami publicznymi

Od kilku lat widoczna jest tendencja do wykorzystywania postępowań dyscyplinarnych w celu ograniczania swobody wypowiedzi sędziów. Dotyczy to wszelkich wypowiedzi o charakterze publicznym, w szczególności prasowych oraz publikowanych przez sędziów w mediach społecznościowych, które wyrażają krytykę wprowadzanych w sądownictwie zmian lub mają na celu obronę praworządności.

Przykładem sędziego, wobec którego wszczęte zostało postępowanie dyscyplinarne w związku z jego wypowiedzią prasową, jest sędzia Waldemar Żurek¹⁷⁶. W 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych poinformował o wszczęciu wobec niego postępowania i przedstawieniu mu zarzutów dyscyplinarnych w związku z udzielonym portalowi Prawo.pl wywiadem¹⁷⁷, w którym m.in. wskazywał on na niezgodne z prawem funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz nielegalność powołania do Sądu Najwyższego sędziego Kamila Zaradkiewicza. Zdaniem Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego sędzia Żurek miał w ten sposób uchybić godności urzędu.

174 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka (5.06.2022).

175 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, Odpowiedź na wniosek Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka o udostępnienie informacji publicznej, 13 czerwca 2022 r.

176 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w sprawie wszczęcia postępowań dyscyplinarnego przeciwko sędziom niestosujących się do nakazu powściągliwego korzystania z mediów społecznościowych* (5.06.2022).

177 K. Sobczak, *Sędzia Żurek: Kamil Zaradkiewicz chce zafundować obywatelom chaos w sądach*, Prawo.pl (5.06.2022).

W tym samym komunikacie Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego poinformował o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec sędzi Olimpii Barańskiej-Małuszek. Zdaniem Zastępcy Rzecznika umieszczając w mediach społecznościowych krytyczny wpis odnoszący się do zgłoszenia kandydatury do Izby Dyscyplinarnej SN przez prokuratora, którego czynności doprowadziły w przeszłości do uznania naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez Polskę, sędzia również uchybiła godności urzędu.

Postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte również wobec sędziego Krystiana Markiewicza, prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia¹⁷⁸. W 2019 r. opublikował on na stronie internetowej Iustitii oświadczenie, z którego wynikało, że nie stawi się on na wezwanie w charakterze świadka w postępowaniu przed Rzecznikiem Dyscyplinarnym Sędziów Sądów Powszechnych, a ponadto wezwał inne osoby wezwane w tym charakterze do analogicznego zachowania. Podobnie jak w przypadku wyżej opisanych sędziów, również jemu został przedstawiony zarzut uchybienia godności sędziego. Analogiczny zarzut został przedstawiony sędziemu Markiewiczowi również w odniesieniu do listów otwartych, które – jako prezes Iustitii – wysłał on do sędziów sądów dyscyplinarnych¹⁷⁹. W listach tych wskazywał m.in. na brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa w nowym kształcie oraz Izby Dyscyplinarnej SN.

W 2020 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych poinformował także o wszczęciu czynności wyjaśniających wobec członków zarządu Stowarzyszenia Iustitia¹⁸⁰. Czynności te dotyczyć miały opublikowanego na stronie internetowej Stowarzyszenia stanowiska, w którym zarząd odniósł się do uchwały Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o stwierdzeniu ważności wyboru Prezydenta RP¹⁸¹. W uchwale Stowarzyszenia czytamy m.in., że „powołana nielegalnie (...) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podjęła nieważną uchwałę w sprawie ważności

178 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego sędziego Piotra Schaba w sprawie wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko pięciorgu sędziów, w związku z nieusprawiedliwionym niestawiennictwem na przesłuchaniu* (5.06.2022).

179 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego sędziego Piotra Schaba w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko Krystianowi M., sędziemu Sądu Okręgowego w Katowicach* (5.06.2022).

180 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat* (5.06.2022).

181 SSP Iustitia, *Stanowisko Zarządu SSP „Iustitia” z dnia 03.08.2020 r. dotyczące uchwały o stwierdzeniu ważności wyboru Prezydenta RP* (5.06.2022).

wyboru Prezydenta”. W ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego treść uchwały stowarzyszenia zakwestionowała legalność i skuteczność powołania sędziów orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a zarazem legalność umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (Prezydenta). Zachowania te miały wyczerpywać znamiona wprowadzonych mocą tzw. ustawy kagańcowej nowych typów deliktów dyscyplinarnych: działań kwestionujących skuteczność powołania sędziego lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej oraz działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Postępowania w związku z decyzjami orzeczniczymi

Oprócz postępowań dyscyplinarnych związanych z publicznymi wypowiedziami, rzecznicy dyscyplinarni wszczynają również postępowania dyscyplinarne w związku z wydawanymi przez sędziów decyzjami orzeczniczymi.

Najbardziej emblematycznym przykładem sędziego ponoszącego konsekwencje dyscyplinarne za podjętą przez siebie decyzję procesową jest Paweł Juszczyzyn, sędzia Sądu Rejonowego w Olsztynie. 20 listopada 2019 r. rozpoznawał on jako sędzia delegowany do Sądu Okręgowego w Olsztynie apelację od wyroku sądu rejonowego, w składzie, którego zasiadał sędzia powołany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym jej kształcie. Mając na uwadze wydane dzień wcześniej przez TSUE orzeczenie¹⁸², w którym sformułowane zostały kryteria oceny niezależności KRS, sędzia Juszczyzyn wydał postanowienie nakazujące szefowi Kancelarii Sejmu przedstawienie zgłoszeń oraz wykazów obywateli i wykazów sędziów popierających kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz oświadczeń obywateli lub sędziów o wycofaniu poparcia dla tych kandydatów i przesłanie tych dokumentów do sądu pod rygorem grzywny.

28 listopada 2019 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych poinformował o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Pawła Juszczyzyna¹⁸³. Zdaniem Zastępcy Rzecznika poprzez wydanie postanowienia sędziego

182 Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

183 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko*

Juszczyszyn przekroczył swoje uprawnienia, jak również przyznał sobie kompetencję do oceny prawidłowości, w tym legalności, wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz wykonywania prerogatywy powoływania sędziów przez Prezydenta RP, a w rezultacie dopuścił się uchybienia godności urzędu. Sędzia Juszczyszyn został ponadto odwołany z delegacji przez ministra sprawiedliwości, a prezes jego macierzystego sądu zawiesił go w obowiązkach służbowych na maksymalny, leżący w jego gestii, okres jednego miesiąca.

Następnie o przedłużeniu zawieszenia sędziego Juszczyszyna decydowała Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Początkowo na posiedzeniu w dniu 23 grudnia 2019 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła zarządzenie prezesa Sądu Rejonowego w Olsztynie, uznając w szczególności, że odsunięcie sędziego Juszczyszyna za zarzut uchybienia godności sędziego było niezasadne, bowiem wydanie przez sędziego orzeczenia nie może zostać w ten sposób zakwalifikowane. W wyniku odwołania Rzecznika Dyscyplinarnego Izba Dyscyplinarna w innym składzie orzekła jednak 4 lutego 2020 r. o bezterminowym (do czasu rozpoznania zarzutów dyscyplinarnych) zawieszeniu sędziego Pawła Juszczyszyna oraz zmniejszeniu jego wynagrodzenia o 40%. Jak wskazano, sędzia Juszczyszyn dopuścił się swoim zachowaniem „eksesu orzeczniczego”, który zagroził dobru w postaci spokojnej pracy innych sędziów, a jego czynność orzecznicza pozbawiona była podstawy prawnej i uzasadnienia. W efekcie decyzji Izby Dyscyplinarnej, sędzia Paweł Juszczyszyn pozostawał zawieszony w wykonywaniu funkcji przez ponad dwa lata. W maju 2022 r. Izba Dyscyplinarna uchyliła postanowienie o zawieszeniu sędziego¹⁸⁴. Sędzia Juszczyszyn powrócił do wykonywania obowiązków, jednak decyzją prezesa sądu został przeniesiony do innego wydziału w sądzie¹⁸⁵.

Niezależnie od uchwały Izby Dyscyplinarnej z maja 2022 r., od 2021 r. sędzia Paweł Juszczyszyn podejmuje kroki prawne zmierzające do zapobieżenia skutkom uchwały Izby Dyscyplinarnej i przywrócenia go do wykonywania funkcji. W kwietniu 2021 r. Sąd Rejonowy w Bydgoszczy udzielił sędziemu Juszczyszynowi na jego wniosek zabezpieczenia roszczenia do czasu rozpoznania jego sprawy przez sąd pracy polegającego na nakazaniu Sądowi Rejonowemu w Olsztynie przywrócenia go do orzekania. W uzasadnieniu

Pawłowi J., sędziemu Sądu Rejonowego w Olsztynie (5.06.2022).

184 *Uchwała Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2022 r.*, sygn. akt I DO 13/22.

185 *Dziennik Gazeta Prawna, Sędzia Juszczyszyn: Nie żądam się z przeniesieniem do innego wydziału i wystaniem na urlop (6.06.2022).*

SR w Bydgoszczy podkreślił, mając na uwadze orzeczenia TSUE i SN z 2019 r., że uchwała Izby Dyscyplinarnej z 4 lutego 2020 r. „może budzić wątpliwości co do jej bytu prawnego”, a sama izba podejmuje czynności wobec uczestników postępowań przed nią w sposób bezprawny¹⁸⁶. Orzeczenie sądu rejonowego zostało następnie utrzymane w mocy przez sąd II instancji (po zaskarżeniu go przez prezesa SR w Olsztynie), a zatem stało się prawomocne. Z uwagi na odmowę wykonania zabezpieczenia ze strony prezesa SR w Olsztynie, który utrzymuje, że sąd powszechny nie posiada kompetencji do uchylenia uchwały Izby Dyscyplinarnej SN, sędzia Juszczyzsyn zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień przez prezesa.

10 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie wydał na wniosek sędziego Juszczyzyna kolejne zabezpieczenie roszczenia wstrzymujące wykonanie uchwały Izby Dyscyplinarnej. Poprzedzało ono wystąpienie przez sędziego z powództwem o ochronę dóbr osobistych przeciwko Sądowi Najwyższemu oraz I prezes Sądu Najwyższego w związku z wydaniem przez Izbę Dyscyplinarną decyzji o jego zawieszeniu i zmniejszeniu wynagrodzenia. W ramach zabezpieczenia sąd nakazał również Sądowi Najwyższemu opatrzenie decyzji o zawieszeniu sędziego Juszczyzyna adnotacją, że jej „skuteczność i wykonalność zostały wstrzymane na czas trwania postępowania o ustalenie, że opisana uchwała nie jest orzeczeniem Sądu Najwyższego”. Zabezpieczenie to uprawomocniło się 30 września 2021 r., gdy Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił zażalenie I prezesa Sądu Najwyższego. Również to zabezpieczenie nie zostało wykonane – zarówno przez prezesa SR w Olsztynie, jak również I prezesa SN – w związku z czym sędzia Juszczyzsyn i jego pełnomocnik złożyli kolejne zawiadomienia do prokuratury.

17 grudnia 2021 r. Sąd Rejonowy w Bydgoszczy orzekł nieprawomocnie jako sąd pracy, o przywróceniu sędziego Pawła Juszczyzyna do wykonywania obowiązków¹⁸⁷. Powołując się na standardy wynikające z Konstytucji, EKPC oraz prawa europejskiego, a gwarantujące prawo do sądu, SR w Bydgoszczy ocenił, że Izba Dyscyplinarna SN nie spełnia wymogów niezależności i niezawisłości, a decyzja o zawieszeniu sędziego Juszczyzyna nie wywołuje skutków prawnych (jako niewydana przez sąd). 20 grudnia 2021 r. sędzia

186 M. Jatoszewski, *Sąd w Bydgoszczy: ws. sędziego Juszczyzyna Izba Dyscyplinarna działała bezprawnie*, *Oko.press* (5.06.2022).

187 M. Jatoszewski, *Precedensowy wyrok: Sędzia Juszczyzsyn ma wrócić do pracy. Izba Dyscyplinarna zawiesiła go bezprawne*, *Oko.press* (5.06.2022).

Juszczyszyn stawił się w swym macierzystym sądzie i został na kilka godzin dopuszczony do wykonywania obowiązków przez jego wiceprezesa (zastępującego prezesa z uwagi na upływ kadencji tego drugiego), który podjął również decyzję o wypłaceniu mu pełnego wynagrodzenia za cały okres zawieszenia¹⁸⁸. Tego samego dnia jednak minister sprawiedliwości powołał poprzedniego prezesa SR w Olsztynie na drugą kadencję, a ten niezwłocznie podjął decyzję o ponownym zawieszeniu sędziego Juszczyszyna.

Sędzia Paweł Juszczyszyn podejmował również działania zmierzające do zakwestionowania swojego zawieszenia przed sądami międzynarodowymi. 10 maja 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował sprawę z jego skargi rządowi polskiemu¹⁸⁹. Sędzia Juszczyszyn zarzucił w swej skardze w szczególności, że w związku z wydaniem przez Izbę Dyscyplinarną uchwały o jego zawieszeniu, Polska naruszyła jego prawo do rzetelnego procesu, bowiem Izba Dyscyplinarna, której członkowie zostali wyłonieni w procedurze z udziałem obecnej KRS, nie spełnia kryteriów bezstronnego i niezależnego sądu ustanowionego ustawą.

Postępowania w związku z przynależnością do stowarzyszeń

Praktyka stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej w ostatnich latach wskazuje także na inną sferę, która była w znaczącym stopniu ograniczana w stosunku do sędziów – ich wolność zrzeszania się. Tzw. ustawa kagańcowa, która weszła w życie 14 lutego 2020 r., nałożyła na sędziów obowiązek składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach, w tym stowarzyszeniach, wraz ze wskazaniem pełnionej w nich funkcji. Obowiązek ten jest egzekwowany przez rzeczników dyscyplinarnych.

Przykładowo 22 lipca 2020 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Przemysław Radzik poinformował o przedstawieniu zarzutów dyscyplinarnych i wszczęciu postępowania wobec 14 sędziów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. Sędziowie ci mieli nie dopełnić obowiązku złożenia prezesom swoich sądów oświadczenia o przynależności do Forum Współpracy Sędziów oraz jego organu – Stałego

188 M. Jatoszewski, *Sędzia Juszczyszyn wrócił na cztery godziny do pracy. Ale Nawacki znowu go zawiesił*, *Oko.press* (5.06.2022).

189 Skarga do ETPC w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, nr 35599/20.

Prezydium¹⁹⁰. W ocenie Zastępcy Rzecznika, zatajenie członkostwa w FWS, które – zgodnie ze swoją deklaracją ideową – stanowi niesformalizowaną płaszczyznę porozumienia i współpracy „zapewniającą komunikację pomiędzy sędziami różnych sądów w Polsce”¹⁹¹, miało wypełnić znamiona dwóch deliktów dyscyplinarnych – oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa oraz uchybienia godności urzędu. Jak informowały media, obowiązku zgłoszenia członkostwa w FWS nie dochowali również sędziowie Michał Lasota¹⁹² – drugi z Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych czy Rafał Puchalski¹⁹³ – członek KRS i ówczesny prezes SO w Rzeszowie. Analiza strony internetowej Rzecznika Dyscyplinarnego nie pozwala jednak na stwierdzenie, że wobec osób tych zostały przedstawione jakiegokolwiek zarzuty dyscyplinarne.

W związku z przynależnością do stowarzyszenia zarzuty dyscyplinarne przedstawione zostały również sędzi Paulinie Asłanowicz z Sądu Apelacyjnego w Warszawie. 14 marca 2022 r. Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego poinformował o wszczęciu wobec niej postępowania dyscyplinarnego za niepodanie w oświadczeniu o przynależności do stowarzyszeń nazwy tego, którego jest ona członkinią, co stanowić miało złamanie wzmiankowanego wyżej przepisu Prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁹⁴. Bezpośrednim źródłem wiedzy Rzecznika o tym fakcie była skarga strony postępowania, które prowadziła sędzia, w której zarzucała ona, że sędzia sama miałaby cierpieć na nieuleczalną chorobę. Tymczasem, jak wyjaśniła sędzia Asłanowicz, powodem niepodania przez nią w oświadczeniu nazwy stowarzyszenia była chęć ochrony życia prywatnego swojego dziecka¹⁹⁵. Jako że nazwa stowarzyszenia wskazuje na konkretną chorobę, na którą cierpi jej dziecko, sędzia Asłanowicz ujawniła w oświadczeniu jedynie przynależność do stowarzyszenia osób i rodziców dzieci cierpiących na – ogólnie opisaną – chorobę przewlekłą (w którym jej członkostwo sprowadza się jedynie do biernego udziału w spotkaniach, na których przekazywana jest wiedza o chorobie).

190 Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat*.

191 *Forum Współpracy Sędziów*.

192 P. Szymaniak, *Sędzia Michał Lasota w cieniu latarni*, *Gazetaprawna.pl* (5.06.2022).

193 M. Jatoszewski, *Rzecznik dyscyplinarny Ziobry uderza w grupę 14 sędziów, którzy organizują pomoc dla nekanych sędziów*, *OKO.press* (5.06.2022).

194 Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, *Komunikat Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych sędziego Michała Lasoty dotyczący postępowania dyscyplinarnego przeciwko Paulinie A., sędzi Sądu Apelacyjnego w Warszawie* (5.06.2022).

195 M. Jatoszewski, *Ludzie Ziobry ściągają sędzię chroniącą swoje dziecko, a Żurkowi wytaczają 20. dyscyplinarkę*, *OKO.press* (5.06.2022).

2.4.3. Inne formy represji wobec sędziów

Postępowania w sprawach o uchylenie immunitetów

Jedną z najbardziej dolegliwych form represji wobec sędziów obserwowanych w ostatnich latach jest kierowanie przez prokuraturę do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej (uchylenie immunitetu).

Sprawa sędziego Igora Tulei

Sędzia Igor Tuleya jest sędzią Sądu Okręgowego w Warszawie. W 2017 r. sędzia Tuleya rozpoznawał odwołanie od decyzji prokuratury o umorzeniu śledztwa w sprawie głosowania w Sali Kolumnowej Sejmu w grudniu 2016 roku. Wówczas posłowie partii opozycyjnych zablokowali mównicę sejmową w ramach solidarności z wykluczonym wcześniej z obrad posłem opozycji. W odpowiedzi na protest marszałek Sejmu przeniósł obrady do Sali Kolumnowej. Pomimo tego, że opozycja nie została dopuszczona do obrad, a w samych obradach (w tym przede wszystkim w liczeniu głosów w trakcie głosowania) doszło do wielu nieprawidłowości, Sejm uchwalił kolejne ustawy. Z zawiadomienia posłów opozycji prokuratura wszczęła w tej sprawie śledztwo, które zostało jednak umorzone. W grudniu 2017 r. sędzia Tuleya uchylił decyzję prokuratury i nakazał jej podjąć śledztwo ponownie. W trakcie ogłaszania ustnych motywów postanowienia sędziego Tuleya wyraził zgodę na udział mediów w posiedzeniu (przy braku sprzeciwu prokuratora).

W reakcji na tę decyzję prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie rzekomego przekroczenia uprawnień przez sędziego Tuleyę, które miało polegać na rozpowszechnieniu informacji z postępowania poprzez zezwolenie na udział w posiedzeniu mediów. W lutym 2020 r. prokuratura złożyła do Izby Dyscyplinarnej wnioski o uchylenie immunitetu sędziemu Igorowi Tulei. W czerwcu 2020 r. Izba Dyscyplinarna odmówiła jednak uchylenia sędziemu immunitetu¹⁹⁶. W orzeczeniu wskazano, że zebrane w postępowaniu dowody nie dają podstaw do uznania, że sędzia Tuleya popełnił przestępstwo. Sąd wskazał również, że sędzia Tuleya nie przekroczył swoich uprawnień, zezwalając na obecność mediów, ponieważ przepisy Kodeksu postępowania karnego pozostawiają do decyzji sądu to, czy posiedzenie będzie jawne czy nie.

196 *Uchwała Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2020 r.*, sygn. akt I DO 8/20.

Od uchwały Izby Dyscyplinarnej odwołała się prokuratura i Izba Dyscyplinarna ponownie rozpatrywała wnioski o uchylenie sędziemu immunitetu na posiedzeniu w listopadzie 2020 roku. Orzekając w drugiej instancji, sędziowie Izby Dyscyplinarnej orzekli o uchyleniu poprzedniej uchwały i zezwoleniu na pociągnięcie sędziego Igora Tulei do odpowiedzialności¹⁹⁷. Izba Dyscyplinarna uznała, że zarządzenie jawności posiedzenia nie jest decyzją, którą sąd może podjąć dowolnie i musi uwzględniać okoliczności danej sprawy, w tym charakter posiedzenia i etap postępowania. Wychodząc z tego założenia, zdaniem składu orzekającego, sędzia powinien uzasadnić swoje rozstrzygnięcie w sposób na tyle ogólny, by „nie dawało ono podstaw do stwierdzenia uzasadnionego podejrzenia, że popełnił on przestępstwo [przekroczenia uprawnień – red.]”. Uchylając immunitet, Izba zawiesiła jednocześnie sędziego Tuleyę w czynnościach oraz orzekła o obniżeniu jego wynagrodzenia o 25%.

Opierając się na tej decyzji, prokuratura wzywała trzykrotnie sędziego Tuleyę na przesłuchania, ten jednak odmawiał stawienia (wskazując, że decyzja o uchyleniu jego immunitetu była podjęta nielegalnie). W marcu 2021 r. prokuratura skierowała do Izby Dyscyplinarnej wnioski o wyrażenie zgody na doprowadzenie sędziego na przesłuchanie, Izba jednak oddaliła ten wniosek. Od decyzji Izby Dyscyplinarnej przysługiwało zażalenie prokuraturze, ale na dzień przygotowania raportu nie są dostępne informacje o złożeniu takiego odwołania.

Sprawa sędzi Beaty Morawiec

Sędzia Beata Morawiec jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie, była prezes tego sądu oraz przewodniczącą Stowarzyszenia Sędziów Themis. We wrześniu 2020 r. Prokuratura Krajowa skierowała do Izby Dyscyplinarnej wnioski o uchylenie immunitetu sędzi Morawiec w ramach toczącego się postępowania dotyczącego m.in. podejrzenia przyjęcia przez sędzię Morawiec korzyści majątkowej.

Prokuratura skierowała wniosek w momencie, gdy trwał jeszcze proces z powództwa sędzi Morawiec przeciwko ministrowi sprawiedliwości o ochronę dóbr osobistych. Sędzia dochodziła zadośćuczynienia w związku z komunikatem prasowym Ministerstwa

197 *Uchwała Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2020 r.*, sygn. akt II DO 74/20.

Sprawiedliwości z listopada 2017 roku. W podanym komunikacie poinformowano o odwołaniu sędzi Morawiec z stanowiska oraz przedstawiono informacje o toczącym się postępowaniu w sprawie korupcji w krakowskich sądach, co pozostawało bez związku z samym odwołaniem sędzi Morawiec, jednak mogło sugerować jej udział w tym postępowaniu.

W październiku 2020 r. Izba Dyscyplinarna podjęła uchwałę o uchyleniu sędzi Morawiec immunitetu, zawieszeniu jej w wykonywanych obowiązkach oraz obniżeniu jej pensji o 50%¹⁹⁸. Sędzia Morawiec odwołała się od tego orzeczenia i w czerwcu 2021 r. Izba Dyscyplinarna ponownie orzekła o możliwości uchylenia sędzi immunitetu, przy czym tym razem nie przychyliła się do wniosku prokuratury¹⁹⁹.

Sprawy sędziów Sądu Najwyższego

W marcu 2021 r. Prokuratura Krajowa wystąpiła z wnioskami o uchylenie immunitetów trzem sędziom Sądu Najwyższego: Markowi Pietrusińskiemu, Włodzimierzowi Wróblowi oraz Andrzejowi Stępcie. Wnioski były elementem postępowania, które prokuratura prowadziła w związku z rzekomym niedopełnieniem przez sędziów obowiązków. W sprawach sędziów Andrzeja Stęпки i Włodzimierza Wróbla prokuratura twierdziła, że ze względu na zaniebdania sędziów osoba przebywająca w zakładzie karnym spędziła w nim bezprawnie ponad miesiąc. Z kolei w postępowaniu dotyczącym sędziego Marka Pietrusińskiego prokuratura dowodziła, że sędzia nie sprawdził, czy w momencie orzekania przez Sąd Najwyższy osoba, której postępowanie dotyczyło, odbywała karę, w rezultacie czego została ona zwolniona po ponad miesiącu²⁰⁰.

Izba Dyscyplinarna rozpatrywała wnioski prokuratury oddzielnie. W sprawie sędziego Włodzimierza Wróbla Izba Dyscyplinarna w pierwszej instancji oddaliła wniosek o uchylenie immunitetu. Izba stwierdziła, że postępowanie karne w tej sprawie byłoby

198 *Uchwała Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2020 r.*, sygn. akt I DO 42/20.

199 *Uchwała Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2021 r.*, sygn. akt II DIZ 27/21.

200 Prokuratura Krajowa, *Wnioski o uchylenie immunitetów sędziom, którzy doprowadzili do bezprawnego pozbawienia wolności skazanych* (5.06.2022).

nieproporcjonalne w stosunku do wagi potencjalnego przewinienia²⁰¹. Od tej decyzji odwołała się prokuratura, a apelacja w tej sprawie miała być rozpoznana w lutym 2022 roku. Jednak na dzień przed rozprawą Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał w sprawie sędziego W. Wróbla zabezpieczenie, w którym wskazał, że decyzja dotycząca uchylenia immunitetu nie może być wydana do czasu rozpatrzenia skargi sędziego Wróbla przez ETPC²⁰². W sprawie sędziego Marka Pietrusińskiego Izba Dyscyplinarna w pierwszej instancji uchyliła jego immunitet, natomiast nie zawiesiła go w obowiązkach. Z kolei postępowanie w sprawie sędziego Andrzeja Stępki jest w toku – sędzia Izby Dyscyplinarnej, który miał orzekać w tej sprawie, we wrześniu 2021 r. nie stawił się na rozprawie.

Postępowania o zawieszenie sędziów w czynnościach służbowych

Ustawa prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje możliwość zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego „jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych”. Sędziego może zawiesić prezes sądu lub minister sprawiedliwości na okres nie dłuższy niż miesiąc. W tym czasie sąd dyscyplinarny powinien podjąć uchwałę, czy sędzia powinien zostać zawieszony w czynnościach na czas toczącego się postępowania dyscyplinarnego. Przepis ten został wprowadzony do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w 2007 roku. Co więcej, w 2009 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis w zakresie, w jakim pozwala ministrowi sprawiedliwości na zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego jest zgodny z Konstytucją.²⁰³ Trybunał wskazywał, że sama możliwość zawieszenia sędziego jest jedynie „awaryjna”, a decyzja w tej sprawie powinna zależeć od spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze tego, czy zawieszenie sędziego łączy się z jego zatrzymaniem w trakcie popełniania przestępstwa umyślnego. Po drugie, czy zachodzą przesłanki, by ze względu na rodzaj popełnionego czynu zawieszenia sędziego wymagała powaga sądu lub istotne interesy służby.

201 Sn.pl, *Sąd Najwyższy nie uchylił immunitetu sędziego SN* (6.06.2022).

202 Rzeczpospolita, *ETPC: Izba Dyscyplinarna ma zaniechać działań ws. sędziego Wróbla* (5.06.2022).

203 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r. sygn. akt K 45/07.

Dotychczasowa praktyka stosowania tego przepisu nie wywoływała poważnych kontrowersji. Jednak od połowy 2021 r. widoczna jest tendencja, w myśl której przepis ten zaczął być stosowany jako kolejna forma dyscyplinowania sędziów w związku z wydawanymi przez nich orzeczeniami.

Jako przykład może posłużyć przypadek sędziego Adama Synakiewicza, który jest sędzią Sądu Okręgowego w Częstochowie. W jednej ze spraw, w których odwołanie rozpatrywał sędzia Synakiewicz, dokonał on oceny zgodności z prawem powołania sędziego sądu I instancji. W odpowiedzi na tę decyzję minister sprawiedliwości zarządził przerwę w wykonywaniu obowiązków przez sędziego Synakiewicza na miesiąc. Ponieważ w tym czasie Izba Dyscyplinarna nie podjęła uchwały o zawieszeniu sędziego, sędzia powrócił do wykonywania obowiązków.

Minister sprawiedliwości wydał również takie decyzje w sprawie sędzi Marty Pilśnik, która uchyliła stosowanie aresztu tymczasowego wobec prokuratora, wskazując, że Izba Dyscyplinarna nie pozbawiła prokuratora skutecznie immunitetu, oraz sędzi Agnieszki Niklas-Bibik i sędzi Joanny Hetnarowicz-Sikory, które – podobnie jak sędzia Synakiewicz – zakwestionowały status innego sędziego powołanego przez nową KRS. W tych sprawach Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał decyzję o zabezpieczeniu i zobowiązał polski rząd do informowania Trybunału i sędziów o dacie jakiegokolwiek posiedzenia Izby Dyscyplinarnej w sprawie ich zawieszenia na 72 godziny przed posiedzeniem²⁰⁴.

Niemniej w sprawach sędziów Macieja Ferka i Piotra Gąciarka, którzy zostali zawieszeni z tych samych przyczyn, Izba Dyscyplinarna podjęła uchwałę o zawieszeniu ich w czynnościach na czas postępowania.

Ataki w mediach

Zmianom w wymiarze sprawiedliwości wprowadzanym w ostatnich latach towarzyszyły liczne ataki, wymierzone w konkretnych sędziów lub władzę sądowniczą jako całość, ze

204 M. Jatoszewski, *ETPCz chroni polskich sędziów. Trybunał zatrzymał zawieszenie 4 sędziów przez Izbę Dyscyplinarną*, Oko.press (5.06.2022).

strony mediów publicznych, mediów sprzyjających większości rządzącej oraz samych przedstawicieli tej większości.

W 2017 r., w odpowiedzi na masowe protesty organizowane w obronie niezależności sądów i niezależności sędziów, a związane z procedowanymi wtedy przez parlament projektami trzech ustaw sądowych, Polska Fundacja Narodowa (założona i finansowana przez spółki Skarbu Państwa) uruchomiła kampanię „Sprawiedliwe sądy”²⁰⁵. W związku z kampanią w całej Polsce rozmieszczono billboardy z hasłem: „Niech zostanie tak jak było. Czy na pewno tego chcesz?”. Część kampanii stanowiło również utworzenie dwóch witryn internetowych publikujących zmanipulowane informacje na temat sędziów i ich pracy.

Również w mediach publicznych i mediach sprzyjających większości rządzącej pojawiały się wielokrotnie materiały krytyczne wobec sędziów, w szczególności aktywnych w debacie publicznej. Przykład takiej publikacji może stanowić artykuł z 2017 r. sugerujący, że sędzia Igor Tuleya wydał orzeczenie w sprawie, w której zainteresowaną miała być jego matka²⁰⁶. Innym przykładem może być artykuł opublikowany w 2019 r. w związku z wypowiedziami sędziego Waldemara Żurka na temat postępowań dyscyplinarnych mogący wywołać wrażenie, że sędzia jest internetowym „pieniaczem”²⁰⁷.

Liczne są również przykłady ataków na sądownictwo i sędziów ze strony aktywnych polityków związanych z większością rządzącą. Przykładowo, zapowiadając zmiany w systemie sądownictwa w październiku 2021 r., wicepremier Jarosław Kaczyński sugerował, że w polskim sądownictwie panuje anarchia, którą należy opanować²⁰⁸. Z kolei Prezydent Andrzej Duda mówił podczas spotkań wyborczych w styczniu 2020 r. o sędziach, którzy są przywiązani do swoich przywilejów, a w rezultacie blokują reformy sądownictwa²⁰⁹.

205 [Polsatnews.pl](https://polsatnews.pl), *Koniec kampanii „Sprawiedliwe Sądy”. Polska Fundacja Narodowa zamknęła ją, bo „odniosła sukces”* (5.06.2022).

206 [TVP.info](https://tvp.info), *Konflikt interesów sędziego Tulei. Wydał wyrok ws. która dotyczy jego matki* (6.06.2022).

207 [wPolityce.pl](https://wpolityce.pl), *Jeszcze sędzia, czy już internetowy pieniacz? Skandaliczne słowa Waldemara Żurka na temat postępowań dyscyplinarnych: „Państwo policyjne!”* (6.06.2022).

208 M. Auzbiter, *Jarosław Kaczyński: Trzeba opanować anarchię, która panuje w polskich sądach*, Rp.pl (6.06.2022).

209 D. Flis, *Duda o sędziach: „Oczyścić do końca nasz polski dom”*. *Iustitia: „To mowa nienawiści”*, OKO.press (6.06.2022).

Na zakończenie tej samej wypowiedzi Prezydent sugerował, że należy „oczyścić do końca nasz polski dom”. Wreszcie minister sprawiedliwości prokurator generalny Zbigniew Ziobro, odnosząc się do osób ukaranych przez Izbę Dyscyplinarną SN, mówił o sędziach, którzy „w stylu typowym dla wschodnich satrapii rozbrykali się politycznie i za to zostali ukarani”, a likwidacja Izby prowadziłaby jego zdaniem do zablokowania możliwości usuwania z zawodu sędziów, którzy dopuścili się np. zgwałcenia czy przemocy domowej²¹⁰.

Afera hejterska

W sierpniu 2019 r. media opisały udział wysoko postawionych urzędników oraz części sędziów w proces inspirowania ataków na sędziów. Z informacji prasowych wynikało, że w proces ten mieli być zaangażowani zarówno wiceminister sprawiedliwości Łukasz Piebiak, niektórzy z rzeczników dyscyplinarnych oraz sędziowie sądów powszechnych (w tym również sędziowie sprawujący funkcje w biurze KRS). Media wskazywały również, że współpracująca z sobą grupa miała wymieniać się informacjami, które miały kompromitować sędziów w oczach opinii publicznej, a które następnie przekazywano sprzyjającym dziennikarzom i propagowano w mediach społecznościowych²¹¹. Wśród sędziów, wobec których skierowano ataki, byli m.in. sędziowie należący do Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA: prof. Krystian Markiewicz i Monika Frąckowiak.

Dzień po publikacji tych materiałów do dymisji podał się wiceminister Łukasz Piebiak. Warszawska prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie inspirowania ataków na sędziów, które następnie zostało przekazane do prokuratury regionalnej w Lublinie, a następnie w lutym 2021 r. do prokuratury okręgowej w Świdnicy. Po ponad dwóch latach prowadzonego postępowania nikomu nie postawiono zarzutów²¹².

W styczniu 2022 r., w wywiadzie telewizyjnym sędzia Arkadiusz Cichocki, jeden z członków grupy osób, która ustalała ataki na sędziów, przyznał, że zbierał informacje na temat

210 Bankier.pl, *Ziobro ostro o sporze PiS-u z Unią: to jest moment krytyczny* (6.06.2022).

211 M. Gaczyńska, *Śledztwo Onetu. Farma trolli w Ministerstwie Sprawiedliwości, czyli „za czynienie dobra nie wsadzamy”*, Onet.pl (5.06.2022).

212 M. Gaczyńska, *Śledztwo w sprawie afery hejterskiej przeniesione. Zbada je bliska Ziobrze prokuratura*, Onet.pl (5.06.2022).

sędzi Moniki Frąckowiak²¹³. Kilka miesięcy później kolejny sędzia, Tomasz Szmydt, przyznał, że istniała nieformalna grupa złożona z sędziów, rzeczników dyscyplinarnych i byłego wiceministra sprawiedliwości, która prowadziła korespondencję na zamkniętych grupach na komunikatorach. Sędzia wskazał też, że niektórzy członkowie tej grupy mieli otrzymywać z Ministerstwa Sprawiedliwości informacje zawierające dane wrażliwe innych sędziów. Materiały te były wykorzystywane przez prorządowe media w atakach na sędziów²¹⁴.

213 TVN24, [Sędzia Arkadiusz Cichocki: afera hejterska miała miejsce](#) (5.06.2022).

214 TVN24, [Kasta niezłomnych](#) (5.06.2022).

3. CZĘŚĆ TRZECIA

Postępowania przed międzynarodowymi trybunałami w sprawach związanych ze zmianami w wymiarze sprawiedliwości

3.1. POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Od 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał szereg orzeczeń dotyczących poszczególnych zmian w wymiarze sprawiedliwości. Część z tych wyroków zapadła wskutek zainicjowanych przez Komisję Europejską procedury naruszenia prawa UE (do tej pory w związku z zmianami w wymiarze sprawiedliwości Komisja wszczęła pięć takich postępowań). Wyroki te dotyczyły wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, a także systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.²¹⁵

Jednocześnie, sądy krajowe zaczęły kierować do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne odnoszące się do poszczególnych problemów związanych z zmianami w wymiarze sprawiedliwości i jego funkcjonowaniu, w tym w szczególności powołania i funkcjonowania nowej KRS. Poniżej przedstawiamy wybór najważniejszych orzeczeń TSUE w tym zakresie.

215 M. Kalisz, M. Szuleka, M. Wolny, *Sąd nad sądem. Zmiany wokół Sądu Najwyższego w latach 2017-2021*, s.44 (23.05.2022).

3.1.1. Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu)

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r.²¹⁶ stanowił rezultat pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE przez Sąd Najwyższy w sierpniu i wrześniu 2018 roku. Do skierowania pytań skłoniło Sąd Najwyższy wejście w życie głębokich zmian w polskim systemie sądownictwa, obejmujących m.in. procedurę wyboru sędziów kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, obniżenie wieku emerytalnego sędziów SN oraz strukturę samego SN.

Pytania prejudycjalne zostały sformułowane przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego rozpoznającej odwołania trójki sędziów Sądu Najwyższego, którzy osiągnęli wiek emerytalny (65 lat) przed wejściem w życie nowych przepisów. Kwestionowali oni, odpowiednio, niekorzystną dla siebie opinię nowej KRS o dalszym pozostawianiu na stanowisku (sędzia A.K.), jak również decyzje Prezydenta RP przenoszące ich w stan spoczynku wobec niewystąpienia z wnioskiem o dalsze pozostawanie na stanowisku (sędziowie CP i DO). Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów sprawy te powinny być rozpoznane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, jednak nie była ona jeszcze obsadzona w momencie wniesienia odwołań.

Na kanwie powyższych postępowań Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowiła wystąpić do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi. Pierwsze z nich dotyczyło tego, czy Izba Dyscyplinarna SN, uformowana w procedurze z udziałem KRS w jej nowym kształcie, stanowi niezależny sąd w rozumieniu prawa UE, który może rozpoznać sprawy odwołań sędziów. W razie odpowiedzi negatywnej Izba Pracy pytała, czy dopuszczalne jest pominięcie nowych przepisów i rozpoznanie przez nią odwołań sędziów, pomimo braku właściwości.

W wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE nie przesądził o tym, czy Izba Dyscyplinarna oraz KRS są niezależnymi organami, pozostawiając tę kwestię ocenie Sądu Najwyższego.

216 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. \(A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu\)](#), sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

W celu dokonania tej oceny TSUE sformułował jednak szereg kryteriów, które – jego zdaniem – są kluczowe dla zagwarantowania niezależności zarówno KRS, jak i Izby Dyscyplinarnej.

W odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa Trybunał podzielił zastrzeżenia Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zawarte w pytaniach prejudycjalnych. TSUE wskazał po pierwsze fakt, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu. Po drugie, TSUE podniósł okoliczność, że 15 jej członków obecnie jest desygnowanych przez parlament, co powoduje znaczące zwiększenie liczby członków KRS wybranych przez siły polityczne. Po trzecie, TSUE zwrócił uwagę na sygnalizowane nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie.

Gdy chodzi o kryteria niezależności Izby Dyscyplinarnej SN, TSUE wskazał w pierwszej kolejności na wysoki stopień autonomii, w jaki została wyposażona ta izba. Ponadto zastrzeżenia TSUE wzbudził sposób wyboru sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej z uwagi na procedurę z udziałem KRS w jej obecnym kształcie, jak również na wyłączną kompetencję Izby Dyscyplinarnej do rozpoznawania spraw pracowniczych i emerytalnych sędziów Sądu Najwyższego.

W rezultacie gdyby Sąd Najwyższy ocenił, że w świetle kryteriów zaprezentowanych w wyroku TSUE Izba Dyscyplinarna nie stanowi niezależnego sądu, może on pominąć nowe przepisy kierujące sprawy emerytalne sędziów SN do Izby Dyscyplinarnej i przekazać sprawę do rozpoznania izbie uprzednio uprawnionej do tego (tj. Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych).

5 grudnia 2019 r. Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) rozpoznał sprawę odwołania sędziego A.K. od niekorzystnej dla niego opinii KRS. Wykonując zapadły w listopadzie 2019 r. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Sąd Najwyższy orzekł, że wykładnia zawarta w wyroku TSUE wiąże każdy sąd oraz organ władzy państwowej w Polsce. Jako że wyrok TSUE wyznacza jednoznaczny i precyzyjny standard oceny niezawisłości i bezstronności sądu, obowiązujący we wszystkich państwach UE, sąd ma obowiązek z urzędu badać jego spełnienie w każdej rozpoznawanej przez siebie sprawie. Wykonując ten obowiązek Sąd Najwyższy stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa

w obecnym składzie nie jest organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, natomiast Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego „nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, a przez to nie jest sądem w rozumieniu prawa krajowego”²¹⁷.

3.1.2. Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. (A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa)

W wyroku z 2 marca 2021 r.²¹⁸ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się do kwestii niezależności Krajowej Rady Sądownictwa oraz skuteczności odwołań od jej uchwał podjętych w procedurze powoływania na stanowiska sędziowskie.

Wyrok ten zapadł na kanwie pytań prejudycjalnych sformułowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoznawał odwołania sędziów kandydujących na stanowiska w Izbie Karnej (A.B. i C.D.) i Izbie Cywilnej (E.F., G.H., I.J.) Sądu Najwyższego od uchwał KRS. Odwołania pochodziły od sędziów, którzy kandydowali do SN w konkursie ogłoszonym w 2018 r., lecz nie uzyskali rekomendacji KRS. W rezultacie wniesienia odwołań NSA wydał wówczas zabezpieczenie i wstrzymał, w zaskarżonym zakresie, wykonanie uchwał KRS o powołaniu sędziów do Sądu Najwyższego. Pomimo zabezpieczenia NSA we wrześniu i październiku 2018 r. Prezydent RP powołał jednak 37 sędziów na stanowiska w Sądzie Najwyższym.

Impulsem do skierowania pytań prejudycjalnych przez NSA był również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z marca 2019 r. i jego wykonanie przez ustawodawcę. W orzeczeniu tym²¹⁹ TK orzekł o zgodności z Konstytucją przepisów umożliwiających wybór sędziów członków KRS przez Sejm. TK zakwestionował jednocześnie konstytucyjność przepisu umożliwiającego odwołanie się do NSA od uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie sędziów SN (art. 44 ust. 1a). W kwietniu 2019 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy

217 [Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/19.](#)

218 [Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. \(A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa\), sprawa C-824/18.](#)

219 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18.](#)

o Krajowej Radzie Sądownictwa²²⁰ wyłączającą możliwość wnoszenia odwołań od uchwał KRS w sprawie powołania sędziów Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 1). Nowelizacja przewidywała też umorzenie z mocy prawa zawisłych przed NSA postępowań indywidualnych dotyczących powołania na stanowiska w SN.

W sformułowanych pytaniach prejudycjalnych Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do TSUE o wskazanie, po pierwsze, czy przepis prawa krajowego przyznający uchwale KRS o przedstawieniu kandydatów na stanowiska sędziów w Sądzie Najwyższym walor prawomocności i skuteczności w razie braku zaskarżenia jej przez wszystkich wymienionych w niej kandydatów nie narusza prawa do skutecznego środka odwoławczego i nie wyłącza kontroli sądowej procesu nominacyjnego. NSA pytał również, czy okoliczność, że sędziowie członkowie KRS, przed którą toczy się postępowanie nominacyjne, wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej. Ponadto NSA zwrócił się o poddanie ocenie kwestii zgodności z prawem do sądu (w zakresie odnoszącym się do kontroli uchwał KRS) rozwiązania polegającego na umorzeniu z mocy prawa toczących się przed NSA postępowań.

Odpowiadając na pierwsze z pytań prejudycjalnych NSA Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że sytuacja, w której wniesienie przez jednego z kandydatów na stanowisko w SN odwołania od uchwały KRS o nieprzedstawieniu kandydatury nie powoduje wstrzymania jej wykonania w stosunku do pozostałych kandydatów, może stać w sprzeczności z ciężącym na państwach członkowskich obowiązkiem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Ma to miejsce, zdaniem TSUE, gdy powyższa sytuacja wzbudza w jednostkach uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez KRS na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej lub co do ich braku neutralności.

Odnosząc się do trzeciego z pytań, TSUE zauważył z kolei, że zmiany ustawodawstwa krajowego, które wyłączają możliwość kontroli odwołań od uchwał KRS przez NSA oraz przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, mogą również stać w sprzeczności z prawem UE. Podobnie jak

220 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2019 poz. 914).

w przypadku pierwszego pytania, Trybunał podkreślił konieczność dokonania przez NSA oceny, na podstawie wszystkich istotnych okoliczności, czy zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrzne. Ponadto TSUE zinterpretował zasadę pierwszeństwa prawa UE w sposób wymagający odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od ich rangi, w wypadku stwierdzenia ich sprzeczności z prawem unijnym. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny pozostawałby właściwy do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia kandydatur na stanowiska w Sądzie Najwyższym.

W świetle ogółu rozważań TSUE uznał za zbędne udzielanie odpowiedzi na drugie z pytań prejudycjalnych NSA.

W maju 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał odwołania pięciorga sędziów od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa z sierpnia 2018 r. w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej oraz Izbie Karnej. Wyrokami z 6 maja 2021 r. NSA uchylił zaskarżone uchwały w częściach dotyczących odwołujących się²²¹. Podobne orzeczenie wydał NSA 13 maja 2021 r. w odniesieniu do uchwały KRS dotyczącej przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosku o powołanie szóstej osoby na stanowisko sędziego SN w Izbie Cywilnej²²².

3.1.3. Postępowania przed TSUE dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

W lipcu 2021 r. TSUE wydał wyrok w sprawie z skargi Komisji Europejskiej dotyczącej systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. TSUE uznał m.in. że Izba Dyscyplinarna nie daje w pełni rękojmi niezawisłości i bezstronności. TSUE orzekł, że powoływanie sędziów Izby Dyscyplinarnej w dużej mierze zależy od Krajowej Rady Sądownictwa w jej obecnym kształcie, a jej niezależność

221 Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 i II GOK 7/18.

222 Wyrok NSA z 13 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 4/18.

może wzbudzać uzasadnione wątpliwości.

Polski rząd nie wykonał wyroku, a Komisja Europejska zwróciła się do TSUE z wnioskiem o nałożenie na Polskę kar pieniężnych w związku z działalnością Izby Dyscyplinarnej i tym samym niewykonanie zabezpieczenia TSUE z lipca 2021 roku. W październiku 2021 r. TSUE nałożył na Polskę karę w wysokości jednego miliona euro dziennie.²²³

W odpowiedzi na te orzeczenia, jak również na inne postępowania toczące się przed TSUE w sprawach dotyczących zmian w wymiarze sprawiedliwości, Trybunał Konstytucyjny wydał 7 października 2021 r. wyrok, w którym stwierdził niekonstytucyjność wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne przepisy Traktatu w zakresie w jakim przewidują integrację państw Unii, która zdaniem Trybunału wskutek orzecznictwa TSUE osiąga „nowy etap” i skutkuje m.in. działaniami organów UE poza ich kompetencjami oraz uniemożliwia Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowanie jako państwa suwerennego i demokratycznego. Trybunał Konstytucyjny uznał również za niekonstytucyjne te przepisy Traktatu gwarantujące skuteczną ochronę prawną w zakresie w jakim przyznają sądom kompetencję do pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego był szeroko krytykowany przez środowiska prawnicze (w tym sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku).²²⁴ W komentarzach do wyroku eksperci zwracali uwagę, że wydanie takiego wyroku przekracza kompetencje samego TK, a sam wyrok tylko pozornie zapewnia nadrzędność Konstytucji wobec prawa unijnego, ponieważ taka pozycja Konstytucji względem prawa UE była już dostatecznie ugruntowana w dotychczasowym orzecznictwie TK.²²⁵

Jednocześnie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie z wniosku Prokuratora Generalnego dotyczące kompetencji TSUE do nakładania kar finansowych za niezastosowanie środka tymczasowego.²²⁶

223 Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21.

224 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r. sygn. K 3/21.

225 Zob. Monitor Konstytucyjny, *26 sędzi i sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku o 10 nieprawdach w wyroku TK z 7 października i uzasadnieniu*, 10.10.2021 oraz E. Łętowska, S. Biernat, *Łętowska i Biernat wyjaśniają fałszywe stwierdzenia zawarte w wyroku TK*, Rzeczpospolita, 26.10.2021 (9.07.2022).

226 Sprawa K 8/21.

Ponadto, w kwietniu 2020 r. Komisja Europejska wszczęła kolejną procedurę naruszenia prawa UE, tym razem w odniesieniu do zmian wprowadzonych przez ustawę kagańcową. Postępowanie dotyczy trzech kluczowych problemów polegających na uniemożliwieniu polskiemu sądom oceny wymogów niezawisłości sędziowskiej i kierowanie do TSUE pytań prejudycjalnych, przyznanie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyłącznej kompetencji do orzekania w kwestiach niezależności sądów oraz rozszerzenia zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów poprzez ocenę przez sąd wymogów niezależności sędziowskiej. W ramach tego postępowania, w lipcu 2021 r. TSUE wydał postanowienie zobowiązujące polskie władze do zawieszenia stosowania przepisów zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezależności i bezstronności sądu.²²⁷

3.2. POSTĘPOWANIA PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA

Z informacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że w marcu 2022 r. przed Trybunałem toczyły się 93 postępowania w sprawach dotyczących poszczególnych skutków zmian w wymiarze sprawiedliwości. Sprawy wnoszone są zarówno przez sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, którzy spotkali się z różnymi formami represji z strony władzy jak również przez skarżących, których sprawy były rozpoznawane przez polskie sądy obsadzone przez m.in. sędziów mianowanych przez nową KRS.

Do tej pory, jak wskazano w poprzednich częściach raportu, ETPC wydał siedem wyroków dotyczących poszczególnych zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości (ósmy z kluczowych wyroków dotyczy zmian w Trybunale Konstytucyjnym – sprawa *Xero Flor przeciwko Polsce*). Wydane wyroki dotyczyły odwołania sędziów z funkcji wiceprezesów sądów (sprawa *Broda i Bojara przeciwko Polsce*), statusu Izby Dyscyplinarnej (sprawa *Reczkowicz przeciwko Polsce*), zmian dotyczących KRS (w tym m.in. skrócenia kadencji ich członków – sprawy *Grzęda przeciwko Polsce* i *Żurek przeciwko Polsce*; skutków mianowania przez KRS sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

227 Postanowienie wiceprezes TSUE w sprawie C-204/21 R, 14 lipca 2021 r.

SN – sprawa *Dolińska-Ficek przeciwko Polsce* – i Izby Cywilnej Sądu Najwyższego – sprawa *Advance Pharma przeciwko Polsce*).²²⁸

Jednocześnie ETPC wydał szereg decyzji o zabezpieczeniu zobowiązujących polskie władze do zawieszenia postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Decyzje te zapadały głównie w sprawach dotyczących postępowań przeciwko sędziom w tym m.in. sędziów Włodzimierza Wróbla, Andrzeja Stępki i Tomasza Zawisłaka (postępowania w sprawie o uchylenie immunitetu), sędziego Adama Synakiewicza, sędzi Agnieszki Niklas Bibik i sędzi Joanny Hetnarowicz-Sikory (postępowanie w sprawach dotyczących zawieszenia sędziów w obowiązkach).

Inne z toczących się przed ETPC postępowań dotyczą zarówno poszczególnych form represji względem sędziów np. przenoszenia ich do innych wydziałów (np. sprawa *Biliński przeciwko Polsce*, skarga nr 13278/20), postępowań o uchylenie immunitetów sędziom (np. sprawa *Tuleya przeciwko Polsce*, skarga nr 21181/29) czy toczących się postępowań dyscyplinarnych (np. sprawa *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, skarga nr 35599/20). Sprawy skierowane do ETPC dotyczą również spraw osób, których spory przed sądami krajowymi były rozpoznawane przez sądy w skład w których wchodził sędziowie mianowani przez nową KRS (np. sprawa *Brodowiak i Dżus przeciwko Polsce*, skarga nr 48599/20, czy grupa skarg w tym np. *Dudek przeciwko Polsce*, skarga nr 41097/20, *Ejsmont przeciwko Polsce*, skarga nr 26638/21 lub *Michała przeciwko Polsce*, skarga nr 1510/22 dotyczące spraw rozpoznanych przez sędziów mianowanych do Izby Cywilnej przez nową KRS).

Pomimo stale rosnącej liczby spraw wpływających do ETPC dotyczących skutków zmian w wymiarze sprawiedliwości oraz prawomocnych już wyroków, rząd nie podejmuje żadnych kroków w kierunku systemowego wykonania tych wyroków. Co więcej, przedstawiciele rządzącej większości od połowy 2021 r. zaczęli kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski, których pozornym celem jest zbadanie z Konstytucją poszczególnych przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, a które w rzeczywistości mają ograniczyć stosowanie wyroków ETPC. W wyroku z 10 marca

228 Sprawy *Broda i Bojara przeciwko Polsce* (skargi nr 26691/18 i 27367/18), *Reczkowicz* (skarga nr 43447/19), *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (nr skarg 49868/19 i 57511/19), *Advance Pharma sp. z o.o.* (skarga nr 1469/20), *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18) i *Żurek przeciwko Polsce* (skarga nr 39650/18).

2022 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który przewiduje prawo do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym ustawą. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten w zakresie w jakim m.in. umożliwia ETPC „samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacji sędziów sądów krajowych” oraz obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa, a także upoważnia ETPC lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją i Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa jest niezgodny z Konstytucją.²²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego był odpowiedzią na wcześniejsze wyroki ETPC dotyczące zmian w wymiarze sprawiedliwości. Podobnie jak wcześniejszy wyrok TK dotyczący przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, również ten wyrok był stanowczo krytykowany przez środowiska prawnicze. Sędziowie TK w stanie spoczynku w wydanym oświadczeniu stwierdzili, „że omawiany wyrok jest kolejnym gorszącym przykładem orzecznictwa naruszającego Konstytucję [...] Liczne wyroki z ostatnich lat, w których orzeczono o niezgodności z Konstytucją orzeczeń TSUE i ETPCz, nie tylko wykraczają poza zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego, ale świadczą o intencji wyeliminowania zewnętrznej kontroli ustawodawstwa [...] Pogłębia to kryzys państwa konstytucyjnego, w tym przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady podziału władz oraz powoduje narastającą izolację Polski w Europie”.²³⁰

Dodatkowo w niektórych sprawach rząd odmawia również wykonania nałożonych na niego przez ETPC obowiązków wypłaty zadośćuczynienia skarżącym – w lipcu 2022 r. media poinformowały, że rząd nie wypłaci odszkodowania w wysokości 15 000 EUR zasądzonego dla sędziów Moniki Dolińskiej-Ficek i Artura Ozimka²³¹. Zdaniem HFPC podejmowane „przez polskie władze kroki zmierzające do wybiórczego respektowania zobowiązań międzynarodowych, w tym wyroków TSUE i ETPC, osłabiają demokratyczny charakter naszego państwa. Taka praktyka jest zaprzeczeniem wartości i zasad gwarantowanych w Konstytucji RP i służy wyłączeniu realizacji partyjnych celów. Jednak cenę za

229 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2022 r. sygn. K 7/21.

230 M. Jałoszewski, 26 sędziów legalnego TK o wyroku Trybunału Przyłębskiej: niszczy podstawy Unii Europejskiej, *Oko.press*, 14.03.2022 (9.07.2022).

231 Rzeczpospolita, *Rząd nie zamierza płacić sędziom pomimo wyroku Trybunału w Strasburgu*, 4.07.2022 (9.07.2022).


te działania zapłacą obywatele Rzeczypospolitej Polskiej w chwili, gdy ich prawa zostaną naruszone przez władze”.²³²

232 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *HFPC: wybiórcze respektowanie prawa międzynarodowego osłabia Polskę jako demokratyczne państwo* (9.07.2022)



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

 @hfhrpl

 @hfhrpl

 @hfhrpl

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Wiejska 16
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl