

Jak przywrócić prawidłowe funkcjonowanie sądownictwa? Kroki w celu skutecznego usunięcia wszystkich destrukcyjnych zmian

Rozważając środki, które mogą i powinny zostać wykorzystane w celu przywrócenia praworządności w Polsce, konieczne jest rozpoczęcie od diagnozy stanu, w jakim znajduje się polski wymiar sprawiedliwości po ośmiu latach rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS). „Koalicja 15 października” przejęła – a w istocie nadal przejmuje – władzę w szczególnych okolicznościach, które znacząco odbiegają od sposobu przekazania rządów następującego cyklicznie w prawidłowo funkcjonujących państwach demokratycznych.

Proces destrukcji praworządności, który rozpoczął się w 2015 roku przejęciem Trybunału Konstytucyjnego (TK), a następnie objął niekonstytucyjne zmiany w Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) i drastyczne obniżenie gwarancji niezawisłości sędziowskiej, w połączeniu z politycznym podporządkowaniem prokuratury, doprowadził do **zainfekowania bezprawnością wszystkich instytucji funkcjonujących w obrębie wymiaru sprawiedliwości**. W pełni uzasadnione są diagnozy ekspertów, którzy mówią o powstaniu „państwa-monstrum” (prof. Marek Safjan) czy o „prawnej czarnej dziurze”, w jaką przeobraziło się państwo polskie (prof. Laurent Pech).

Poprzednia ekipa rządząca pozostawia wymiar sprawiedliwości w stanie, dla którego symptomatyczne są następujące patologie:

- TK, w składzie którego znajdują się sędziowie dublerzy, podejmujący notorycznie działania *ultra vires* (zob. ostatnie przypadki postanowień o zabezpieczeniach omówione poniżej);
- Skład neo-KRS z udziałem sędziowskiej części wybranej przez Sejm w sposób rażąco naruszający art. 187 w zw. z art. 186 oraz 173 i 10 Konstytucji;
- Sąd Najwyższy (SN) zdominowany przez „neosędziów”, dodatkowo w sytuacji, w której osoba pełniąca faktycznie funkcję Pierwszej Prezes SN, Małgorzata Manowska, blokuje prowadzenie postępowań w sprawach, w których mogłoby zapaść orzeczenie stwierdzające nielegalność powołania jej i pozostałych neosędziów;
- Ponadto: rzecznikami dyscyplinarnymi sędziów sądów powszechnych pozostają osoby, które zasłynęły represjonowaniem sędziów występujących w obronie Konstytucji i praworządności; setki sędziów niedających rękojmi niezależności od ingerencji

politycznych przebywają na delegacji udzielonej przez poprzedniego ministra sprawiedliwości (MS), Zbigniewa Ziobrę; stanowiska prezesów i wiceprezesów sądów w ogromnej większości zajmują sędziowie oraz neosędziowie biorący udział w naruszających Konstytucję procedurach nominacji i awansów neosędziów.

Niezależnie od tego, czy określimy zbudowany przez PiS ustrój wyborczym lub pełzającym autorytaryzmem, a może demokracją nieliberalną czy kompetytywną, można zgodzić się co do faktu, że zbudowano system, który odrzucał całkowicie filary demokracji, takie jak trójpodział władzy, niezależność sądownictwa, mediów i organizacji społecznych. Wśród opinii eksperckich pojawiły się przekonujące głosy, że skala dokonanych przeobrażeń ustrojowych uzasadnia stwierdzenie, że znajdujemy się obecnie w okresie sprawiedliwości tranzycyjnej [*transitional justice*]. Koncepcja ta została wypracowana w kontekście transformacji ustrojowych w państwach w najróżniejszych zakątkach globu, od Azji, przez Europę i Afrykę, po Amerykę Południową, które odrzucały autorytaryzm i totalitaryzm i wkraczały na ścieżkę budowy ustroju demokracji liberalnej. Tranzycja powinna obejmować zarówno rozliczenie przeszłości, jak i wypracowanie mechanizmów zabezpieczających przed systemową recydywą. Prof. Jerzy Zajadło w eseju pt. „Sprawiedliwość tranzycyjna po PiS-ie?” sugeruje, że sięgnięcie po instrumentarium sprawiedliwości tranzycyjnej byłoby w zaistniałej sytuacji w pełni uzasadnione.

Stanowczo należy przy tym odrzucić pojawiającą się w dyskursie publicystycznym tezę o powstaniu dualizmu prawnego — narracja ta jest o tyle szkodliwa, że relatywizuje bezprawie, podczas gdy **w świetle norm konstytucyjnych i standardów europejskich oraz międzynarodowych kwestie takie jak udział w TK tzw. dublerów, czy nielegalność neo-KRS poddają się absolutnie jednoznacznej ocenie.** Na poziomie Konstytucji, jak również traktatów unijnych i Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz) nadrzędny strategiczny cel, jakim jest przywrócenie państwa prawa, został zdefiniowany w sposób pozbawiony jakiegokolwiek ambiwalencji. Akty te **zobowiązują organy władzy państwowej do podejmowania działań, które ten standard mają urzeczywistnić.**

Stwierdzenie, że znajdujemy się w szczególnym okresie przejściowym, determinuje dostępny wybór środków, po które można i należy sięgać, by przywrócić praworządność. W pierwszej części tego raportu opisujemy pole gry, na którym może poruszać się obecnie rządząca koalicja, w szczególności zwracając uwagę na ograniczenia, które sprawiają, że najbardziej pożądana legislacyjna ścieżka sanacji nie rokuje szybkiej poprawy. W części drugiej przedstawiamy zestaw narzędzi dostępnych dla poszczególnych gałęzi władzy: wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej w punkcie wyjścia procesu przywracania praworządności.

Betonowanie władzy PiS-u

Rządząca obecnie koalicja funkcjonuje w nadzwyczajnych warunkach, w których jej pole manewru w zakresie możliwych do podjęcia środków legislacyjnych i wykonawczych, jest znacząco ograniczone. Źródła tych ograniczeń są następujące:

Prezydenckie weto

Kadencja obecnego Prezydenta RP kończy się w drugiej połowie 2025 roku. Oczywistym jest, że Andrzej Duda aktywnie uczestniczył w procesie destrukcji wymiaru sprawiedliwości. Podpisując kolejne ustawy, ale także inicjując niektóre ustawy wprowadzające szkodliwe tzw. reformy w tym obszarze (nowelizacja ustawy o KRS, ustawa o SN) i przyjmując ślubowania od dublerów w TK oraz powołując już tysiące neosędziów, przyczyniał się w ogromnym stopniu do namnażania patologii w wymiarze sprawiedliwości. Oczekiwanie zmiany postawy w tym zakresie nie jest uzasadnione, zwłaszcza mając na względzie niejednokrotnie deklarowane przekonanie Andrzeja Dudy o „uzdrawiającym” efekcie prezydenckiego aktu przyjęcia ślubowania, który rzekomo ma konwalidować wszelkie ewentualne nieprawidłowości go poprzedzające. Do odrzucenia weta prezydenta potrzeba 276 głosów w Sejmie, a taką większością rządząca koalicja nie dysponuje.

Trybunał Konstytucyjny

W TK przez kolejne cztery lata będzie zasiadać większość z nadania PiS-u. Obecnie wszyscy spośród 15 osób tam zasiadających (w tym „dublerzy”) zostali wybrani przez poprzedni obóz władzy. Aktualny sposób funkcjonowania TK nakazuje spodziewać się zupełnej arbitralności w ocenie konstytucyjności ustaw uchwalanych przez koalicję rządzącą. Praktyka seryjnego wydawania zabezpieczeń, która jest w rażący sposób nadużywana, z pogwałceniem przepisów kompetencyjnych, dobrze pokazuje *modus operandi* TK względem rządu. TK od 13 grudnia 2023 roku wydał już cztery postanowienia o zabezpieczeniu. W pierwszej kolejności zakazał ministrowi kultury dokonywania zmian w zarządach Telewizji Polskiej i Polskiego Radia, a także stawiania ich w stan likwidacji. Następnie zaś sięgnął po ten środek, by zablokować kolejne decyzje MS: w sprawie wystąpienia z wnioskiem o powołanie Jacka Bilewicza jako p.o. Prokuratora Krajowego, odwołania Piotra Schaba z funkcji prezesa SA w Warszawie i odwołania z delegacji Przemysława Wypycha, szefa biura neo-KRS.

Neo-Krajowa Rada Sądownictwa

Bez nowelizacji ustawy (która już została przygotowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości) przywrócenie niezależnej, funkcjonującej zgodnie z Konstytucją Krajowej

Rady Sądownictwa, nie będzie możliwe. A nowelizacja będzie z dużym prawdopodobieństwem zahamowana przez Andrzeja Dudę, który albo zawetuje ustawę, albo odeśle ją do zależnego politycznie od PiS-u TK. Zmiana struktury i układu sił w neo-KRS w obecnym stanie prawnym, który rażąco narusza postanowienia art. 187 Konstytucji RP, nie będzie możliwa przez dłuższy czas, być może nawet do czasu wyboru nowego prezydenta. W tym czasie PiS zachowuje wpływ na nominacje sędziowskie (neosędziowskie).

Sąd Najwyższy

Do SN stale wprowadzani są kolejni neosędziowie (w tym kontekście istotne jest to, że to prezydent, a nie Ministerstwo Sprawiedliwości, ogłasza konkursy na stanowiska sędziowskie w SN); w tym momencie stanowią oni już większość składu. Niejako „rzutem na taśmę” przed zaprzysiężeniem nowego rządu Prezydent RP przyjął rozporządzenie zmieniające regulamin SN (opublikowane w Dzienniku Ustaw 5 grudnia 2023 roku). Akt przewiduje, że do podjęcia uchwały pełnego składu SN lub połączonych Izb wymagana jest większość co najmniej połowy sędziów każdej z Izb. Do podjęcia uchwały składu Izby wymagana ma być obecność połowy sędziów danej Izby. Dotąd wymagana większość wynosiła dwie trzecie. Obniżenie kworum ma pozwolić neosędziom na przyjmowanie wiążących uchwał, które miałyby potwierdzać legalność ich powołania. Stwarza to możliwość zmiany uchwały trzech połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 roku przez neosędziów (więcej o uchwale trzech połączonych Izb poniżej w wątku dot. władzy sądowniczej).

Prokurator Krajowy

Wobec ryzyka utraty władzy, rząd PiS-u zdecydował się na przeniesienie kompetencji Prokuratora Generalnego na Prokuratora Krajowego, którą to funkcję sprawował Dariusz Barski — jak później ustalono, przywrócony do służby czynnej w wadliwy prawnie sposób. Na skutek wprowadzonych zmian, odwołanie Prokuratora Krajowego możliwe jest tylko za zgodą Prezydenta RP.

Podobne rozwiązania betonujące system państwa PiS-u dotyczą obsady personalnej najróżniejszych stanowisk mających znaczenie dla wymiaru sprawiedliwości: od stanowiska dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości zajmowanego przez prof. Marcina Wielca, któremu zapewniono nieusuwalność, po Piotra Schaba, Michała Lasotę i Przemysława Radzika jako rzeczników dyscyplinarnych sądów powszechnych, w przypadku których ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie podaje przesłanek odwołania.

Dążenia do utrwalenia władzy PiS-u można było zaobserwować również w innych obszarach,

niezwiązanych bezpośrednio z wymiarem sprawiedliwości, a jednak podobnie zainfekowanych destrukcją praworządności. Mowa tu w szczególności o mediach publicznych, w ramach których zmiany miała blokować Rada Mediów Narodowych. To właśnie Rada Mediów Narodowych powołuje i odwołuje zarząd w mediach publicznych (choć niekonstytucyjność tego rozwiązania została stwierdzona przez TK w wyroku z 13 grudnia 2016 roku w sprawie o sygn. K 13/16). Kadencja trzech z jej pięciu członków, którzy są nominatami PiS-u kończy się dopiero w 2028 roku i wcześniejsze ich odwołanie jest niemożliwe.

Środki dostępne w okresie przejściowym

Biorąc pod uwagę diagnozę szczególnych okoliczności, w których przychodzi działać nowej większości parlamentarnej, a zarazem bezprecedensowych działań podjętych przez PiS, by ograniczyć jej pole manewru, należy rozważyć instrumentarium środków dostępnych tu i teraz. W tej części Raportu przyglądamy się konkretnym narzędziom, jakimi dysponują poszczególne ośrodki władzy i które już są lub mogą być wykorzystywane. Niejednokrotnie będą to środki drugiego wyboru. Warto przytoczyć w tym miejscu słowa prof. Ewy Łętowskiej, która apeluje o zastosowanie „działań wielopłaszczyznowych, wieloetapowych, sekwencyjnych, przy wykorzystaniu miksu różnych środków prawnych i politycznych z wyraźnym artykułowanym przesłaniem strategicznym, aby mieściły się w granicach prawa”.

Władza wykonawcza

W obrębie władzy wykonawczej, kluczowymi instrumentami dysponuje minister sprawiedliwości i prokurator generalny, prof. Adam Bodnar.

1. Działania podejmowane w ramach kompetencji ministra sprawiedliwości

Zmiana regulaminu sądów powszechnych

Pierwszym narzędziem, o którym warto wspomnieć, jest rozporządzenie zmieniające rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku - Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Wydany 6 lutego 2024 roku akt stanowi, że w sprawach w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego powołanego przez neo-KRS nie będą mogli uczestniczyć sędziowie powołani w tym samym trybie. System Losowego Przydziału Spraw będzie od tej pory pomijał takich sędziów. Zmiana nie dotyczy asesorów sądowych oraz sędziów, którzy zrzekli się urzędu sędziego, a następnie powrócili na ten urząd i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli objęli je w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi RP przez neo-KRS.

Powołanie rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc*

Dobrego przykładu wymuszonego przez okoliczności wykorzystywania instrumentów utworzonych przez poprzednią władzę dostarcza powoływanie rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc*. Kompetencja taka przewidziana została na gruncie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku - Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 112b), jak również ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku - Prawo o Prokuratorze (art. 153a). Minister sprawiedliwości (MS) może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego albo prokuratora. Co istotne, z chwilą powołania rzecznika *ad hoc*, następuje wyłączenie innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

29 stycznia 2024 roku MS wyznaczył sędziego Grzegorza Kasickiego oraz sędziego Włodzimierza Brazewicza oraz prokuratora Andrzeja Janeckiego jako rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc*. Wymienieni sędziowie zajmą się m.in. sprawami zarzutów dotyczących przewinień dyscyplinarnych stawianych sędzi SO w Krakowie Edycie Barańskiej (sędzia Kasicki) oraz sędziom sądu okręgowego w Krakowie, Wojciechowi Maczudze i Rafałowi Lisakowi (sędzia Brazewicz). Rzekome przewinienia dyscyplinarne sędzi Barańskiej polegały na stosowaniu prawa europejskiego, natomiast te, których mieli się dopuścić sędziowie Maczuga i Lisak, wiążą się z kwestionowaniem statusu neosędziów oraz sędziów delegowanych. Wśród przejętych postępowań dyscyplinarnych znalazła się również sprawa dotycząca postępowania sędziów z sekcji wykonawczej sądu rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia, którzy wykonali wyrok więzienia dla Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, byłych posłów PiS-u. Sprawy przejęte przez rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc* zostały zainicjowane przez wyznaczonych przez poprzedniego MS rzeczników dyscyplinarnych, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych Piotr Schaba, jego zastępców Przemysława Radzika i Michała Lasotę, a także pełniącego funkcję Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego przy sądzie okręgowym w Warszawie Jakuba Iwańca. Swój dotychczasowy postępowaniem (m.in. podpisaniem się pod listami poparcia kandydatów do neo-KRS, udziałem jednego z nich w grupie hejterskiej „Kasta”, czy represjonowaniem sędziów zabierających publicznie głos w obronie konstytucji i praworządności) w oczywisty sposób nie dawali oni rękojmi poprowadzenia tych spraw w sposób niezależny i bezstronny.

Prokurator Andrzej Janecki jako rzecznik dyscyplinarny *ad hoc* rozpozna natomiast sprawę w zakresie podejrzenia popełnienia przewinień dyscyplinarnych przez prokuratora Michała Ostrowskiego w okresie od 13 stycznia 2024 roku do 29 stycznia 2024 roku. Prokurator Ostrowski publicznie kwestionował kompetencje Prokuratora Generalnego do skierowania do premiera wniosku o powierzenie funkcji p.o. Prokuratora Krajowego Jackowi Bilewiczowi.

Zmiany personalne

Istotnym obszarem działań podejmowanych przez ministra sprawiedliwości są także przeprowadzane obecnie zmiany personalne. Procedury wymiany poszczególnych prezesów sądów są w toku, przy czym proces wyłaniania nowych prezesów prowadzony jest z udziałem samorządu sędziowskiego, który był pomijany od 2017 roku. Zmiany personalne obejmują również inne instytucje podlegające MS — tak na przykład 2 lutego 2024 roku sędzia Kamil Zaradkiewicz został odwołany z funkcji Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a w jego miejsce został powołany na p.o. Dyrektora sędzia Ryszard Sadlik.

Odwołanie sędziów z delegacji

Decyzją z 12 stycznia 2024 roku minister sprawiedliwości (MS) odwołał z delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości 10 sędziów, do biura KRS — 3, do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości — 1 oraz do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury — 2. MS podniósł, że wiele stanowisk zajmowanych obecnie przez sędziów może zostać obsadzonych przez urzędników. Co szczególnie istotne, z delegacji orzeczniczych zostało odwołanych trzech sędziów SA, którzy zostali ocenieni negatywnie w przeprowadzonym przez SN teście niezależności.

• Działania podejmowane w ramach kompetencji Prokuratora Generalnego

Stwierdzenie nieskuteczności przywrócenia do służby czynnej Dariusza Barskiego zajmującego stanowisko Prokuratora Krajowego

12 stycznia 2024 roku, na wniosek MS, Prezes Rady Ministrów Donald Tusk powierzył obowiązki Prokuratora Krajowego Prokuratorowi Prokuratury Krajowej Jackowi Bilewiczowi. Było to możliwe, ponieważ tego samego dnia Dariuszowi Barskiemu jako osobie, która do tej pory zajmowała stanowisko Prokuratora Krajowego, został wręczony dokument stwierdzający, że przywrócenie go do służby czynnej w dniu 16 lutego 2022 przez poprzedniego prokuratora generalnego zostało dokonane z naruszeniem obowiązujących przepisów i było prawnie bezskuteczne. Tylko prokurator w służbie czynnej może być prokuratorem krajowym. W przypadku Barskiego jego przywrócenie do służby czynnej zostało dokonane poprzez zastosowanie przepisów nieobowiązującej wówczas ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku. Przepisy wprowadzające — Prawo o prokuraturze. Identyfikacja tej proceduralnej nieprawidłowości skutkującej bezskutecznością przywrócenia Barskiego do służby czynnej doprowadziła do opróżnienia stanowiska bez konieczności uruchamiania procedury odwoławczej, która z wysokim prawdopodobieństwem zostałaby zablokowana przez Prezydenta RP.

Zarządzenie kompetencyjne

W kontekście zmian dotyczących kierownictwa Prokuratury Krajowej warto jeszcze wskazać na Zarządzenie nr 2/24 prokuratora generalnego z dnia 23/01/2024 roku w sprawie ustalenia zakresu czynności Prokuratora Generalnego, Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego. Zarządzenie szczegółowo określa podział kompetencji, wskazując imiennie p.o. Prokuratora Krajowego — Jacka Bilewicza. Prokurator Barski został w tym zarządzeniu słusznie pominięty.

Odwołanie prokuratorów z delegacji/z funkcji

Na mocy decyzji z 4 stycznia 2024 roku prokurator generalny zakończył delegacje do Prokuratury Krajowej prokuratorów prokuratur rejonowych oraz okręgowych (94 osób) oraz prokuratorów prokuratur rejonowych z prokuratur regionalnych (50 osób). Decyzję uzasadniono w szczególności trudną sytuacją kadrową jednostek organizacyjnych prokuratur rejonowych i prokuratur okręgowych oraz troską o zapewnienie szybszego i bardziej efektywnego prowadzenia postępowań.

Natomiast 26 stycznia 2024 r. Prokurator Generalny wydał decyzję o odwołaniu z delegacji i funkcji 10 prokuratorów okręgowych i regionalnych, co w komunikacie prasowym określono jako element „programu zmian w Prokuraturze, [mającego] na celu przywrócenie tej służby obywatelom”.

Dodatkowo należy podkreślić, że MS aktywnie uczestniczy również w przygotowaniu rozwiązań legislacyjnych mających na celu przywracanie praworządności. Świadczy o tym przedstawienie 12 stycznia projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS oraz 19 stycznia 2024 r. projektu nowelizacji ustawy - Prawo o prokuraturze, który rozdziela funkcje MS i Prokuratora Generalnego. Najważniejsze założenia tych projektów zostały omówione w części Raportu dotyczącej władzy ustawodawczej.

Władza ustawodawcza

Przechodząc do możliwości legislatywy w zakresie przywracania praworządności, należy podkreślić, że Sejm RP dysponuje dwoma podstawowymi narzędziami: uchwałami i ustawami.

1. Uchwały

Do tej pory Sejm X kadencji przyjął dwie uchwały odnoszące się do przywracania fundamentów państwa prawa.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2023 roku w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej

Uchwała nie dotyczy bezpośrednio wymiaru sprawiedliwości, dostarcza ona jednak istotnych wskazówek co do tego, jak obecna większość parlamentarna postrzega stojące przed nią zadania w zakresie przywracania praworządności. Interesującym aspektem uchwały jest posłużenie się terminem „okres przejściowy”. Otóż, w wezwaniu Skarbu Państwa reprezentowanego przez organ właścicielskich spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej S.A. wspomina się o działaniach naprawczych, które mają zapewnić należyte funkcjonowanie tych spółek w okresie przejściowym („tj. do czasu uchwalenia i wdrożenia stosownych rozwiązań legislacyjnych”).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2023 roku w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego w kontekście pozycji ustrojowej oraz funkcji Krajowej Rady Sądownictwa w Demokratycznym Państwie Prawnym

Z punktu widzenia zmian w wymiarze sprawiedliwości, oczywiście to druga z uchwał odgrywa bardziej istotną rolę. Skutek uchwały pozostaje deklaracyjny. Stwierdza ona, że uchwały Sejmu RP w sprawie wyboru członków KRS z dnia 12 marca 2018 roku, 27 maja 2021 roku oraz 19 maja 2022 roku zostały podjęte z rażącym naruszeniem Konstytucji, Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz EKPCz. Pojawia się w niej sformułowanie, że nieprawidłowości przy powołaniu KRS doprowadziły do utraty przez nią zdolności do realizacji jej konstytucyjnych funkcji i działań. Następnie Sejm wzywa nielegalnie wybranych członków KRS do zaprzestania działalności w tym organie, a organy władzy publicznej, w szczególności Prezydenta RP, do niezwłocznego podjęcia działań mających na celu przywrócenie KRS właściwej pozycji ustrojowej oraz funkcji.

Istotnym aspektem uchwały jest oparcie przedstawionego w niej stanowiska wprost na orzecznictwie m.in. trybunałów europejskich — Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Biorąc pod uwagę praktykę kwestionowania zobowiązań Polski na gruncie prawa międzynarodowego i nieprzestrzegania orzeczeń sądów funkcjonujących w obrębie tego porządku prawnego, do której przyzwyczały obywatelki i obywatele rządu PiS-u, powołanie się na ich orzecznictwo w przedmiocie standardu do rzetelnego procesu należy ocenić jako doniosłe w wymiarze symbolicznym.

W chwili sporządzania tego Raportu wciąż nie została przyjęta uchwała ws. Trybunału Konstytucyjnego, jednak z politycznych deklaracji przedstawicieli rządzącej koalicji wynika, że ma to nastąpić niebawem.

- **Ustawy**

Aktualnie droga ustawowa pozostaje *de facto* niedostępna ze względu na wysokie prawdopodobieństwo zawetowania ustaw przez Prezydenta RP. Należy jednak dobitnie podkreślić, że w okresie destrukcji praworządności przez rząd PiS środowisko prawnicze aktywnie opracowywało propozycje rozwiązań naprawczych i konkretne projekty ustaw znajdujące się w tym momencie na stole, co dobitnie pokazał III Kongres Prawników Polskich, który odbył się w czerwcu 2023 roku w Gdańsku.

Wśród projektów ustaw opracowanych przez środowiska prawnicze należy wymienić:

- projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz projekt przepisów przejściowych przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego;
- projekt ustawy Prawo o ustroju Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia;
- projekt ustawy o przywracaniu praworządności przygotowany przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w ramach Porozumienia dla Praworządności;
- projekty ustaw przygotowane przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”: projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, projekt ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych,
- projekt ustawy o Sądzie Najwyższym przygotowany przez legalnych sędziów SN.

Najważniejsze rozwiązania zaproponowane w tych projektach zostały omówione w Raporcie Wolnych Sądów „Przełom, ale w którą stronę? Praworządność a wybory parlamentarne 2023” opublikowanym w październiku 2023 roku. Ich szersza analiza dostępna jest również w naszej nowszej publikacji „How to implement Court of Justice and European Court of Human Rights verdicts regarding rule of law across Europe not only in Poland”. W tym miejscu ograniczamy się zatem do przywołania kluczowych aspektów tych projektów.

Projekt ustawy o TK Fundacji Batorego postuluje daleko idące zmiany w sposobie funkcjonowania TK i proponuje rozwiązania mające doprowadzić do przywrócenia praworządności w tym organie, m.in.:

- Wybór sędziów TK większością trzech piątych przez Sejm;
- Ograniczenie możliwości jednoosobowego kierowania działalnością TK

- przez Prezesa Trybunału na rzecz zasady kolegalności;
 - Zagwarantowanie jawności rozpraw i poszerzenie legitymacji organizacji społecznych do inicjowania postępowań przed TK;
 - Zmiana zakresu rozpoznania skarg konstytucyjnych — podstawa rozpatrywania skargi ma objąć wszelkie regulacje prawa materialnego, które wpłynęły na treść rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Dodatkowo wprowadza się obligatoryjną kontrolę trybu wydania badanych przez TK aktów prawnych;
- **Uznanie za nieważne orzeczeń wydanych z udziałem sędziów dublerów przy zapewnieniu mechanizmu ochrony rozstrzygnięć indywidualnych w przypadku skarg konstytucyjnych i pytań prawnych.**
 - Ponowny wybór Prezesa TK.

W kontekście potrzebnych zmian w **prokuraturze** cennego punktu odniesienia dostarcza **projekt Lex Super Omnia**, który postuluje m.in.:

- **Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości;**
- Wybór Prokuratora Generalnego przez Prezydenta RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Naczelną Radę Prokuratury;
- Ograniczenie hierarchicznego podporządkowania w obrębie prokuratury;
- Sformalizowanie kryteriów awansu i likwidację możliwości nietransparentnego oddziaływania na prokuratorów, w tym w obszarze awansów i wynagrodzeń;
- Dodatkowo ma nastąpić wzmocnienie samorządu i powołanie Rady Społecznej przy Naczelnej Radzie Prokuratury.

Ustawa o przywracaniu praworządności przygotowana przez „Iustitię” w ramach Porozumienia dla Praworządności przedstawia z kolei **kompleksową wizję zmian w obszarze KRS, SN oraz sądów powszechnych**, a wśród najważniejszych zawartych w niej rozwiązań można wymienić:

- Wybór sędziów-członków KRS przez sędziów w bezpośrednich i tajnych wyborach;
- Sędziowie w składzie KRS mają reprezentować sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Kandydaci mogą być zgłaszani przez grupy sędziów, samorządy prawnicze, grupy obywateli oraz organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w zakresie nauk prawnych;
- Powołanie Rady Społecznej przy KRS jako organu doradczego;

- **Uznanie uchwał dotyczących powołania i awansów neosędziów za nieważne z mocy prawa (z wyjątkiem uchwał o powołaniu asesora sądowego na stanowisko sędziego sądu rejonowego);**
- Przywrócenie dawnego podziału SN na trzy izby przy likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP);
- Orzeczenia Izby Dyscyplinarnej (ID) oraz IKNiSP z mocy prawa uznane za nieważne i pozbawione skutków prawnych. Postępowania zakończone takimi orzeczeniami mają być powtórzone lub podlegają umorzeniu;
- W przypadku orzeczeń wydanych przez pozostałych sędziów SN oraz NSA po 23 stycznia 2020 roku uznaje się, że występuje kwalifikowane uchybienie, którego skutki określają przepisy dotyczące postępowań przed właściwymi sądami;
- Zmiany w zakresie systemu dyscyplinarnego sędziów mające urzeczywistnić w ramach tego postępowania konstytucyjną i europejską zasadę prawa do sądu

Co więcej, jak wskazano powyżej, Ministerstwo Sprawiedliwości rozpoczęło prace legislacyjne nad projektami ustaw mającymi na celu naprawę praworządności. Znając treść bądź założenia dotychczasowych projektów, można zauważyć, że w znacznej mierze czerpią one z propozycji opracowanych przez stowarzyszenia prawnicze.

12 stycznia 2024 roku MS zaprezentował **projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa** jako pierwszy przedstawiony przez Ministerstwo akt ustawowy mający służyć przywracaniu praworządności. Przewidywane zmiany dotyczą przede wszystkim sposobu wyboru nowych sędziów-członków KRS, który jest bardzo zbliżony do rozwiązań zaproponowanych w tym zakresie przez „Iustitię”. Sędziowie-członkowie KRS mają być wyłaniani w wyborach organizowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Podobnie reprezentować mają sędziów SN, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, a kandydatów będą mogli przedstawiać sędziowie, samorządy zawodów prawniczych, organy uprawnione do nadawania stopni naukowych w dyscyplinie nauk prawnych i grupy obywateli. Z projektu „Iustitii” zaczerpnięto również rozwiązanie polegające na powołaniu Rady Społecznej przy KRS. **Chociaż projekt przewiduje wygaszenie mandatów sędziów-członków neo-KRS, to nie stanowi o tym, że były one od początku dotknięte nieważnością.**

Trwają również prace legislacyjne dotyczące przywrócenia praworządności w prokuraturze. Zaledwie tydzień po ogłoszeniu projektu dot. KRS, 19 stycznia 2024 roku, minister sprawiedliwości przedstawił założenia **projektu nowelizacji ustawy - Prawo o prokuraturze**. Założenia te są w znacznej mierze zbieżne z projektem Lex Super Omnia. Przynajmniej nastąpić ma rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora

Generalnego. Prokuratora generalnego będzie powoływać Sejm bezwzględną większością głosów na sześcioletnią, nieodnawialną kadencję. Kandydatów na stanowisko Prokuratora Generalnego będą mogli zgłaszać Prezydent RP, Marszałek Sejmu, grupa 35 posłów, grupa 15 senatorów, grupa 200 prokuratorów oraz grupa 2000 obywateli. Kandydatem będzie mógł być tylko prokurator w stanie czynnym, z co najmniej dwudziestoletnim nieprzerwanym stażem, który wykaże, że w ciągu 10 lat bezpośrednio przed zgłoszeniem kandydatury nie wykonywał innego zawodu. Prokurator generalny nie będzie mógł zajmować innego stanowiska ani wykonywać zajęć zarobkowych (z wyjątkiem zatrudnienia na uczelni lub innej instytucji szkolnictwa wyższego i nauki), nie będzie mógł należeć do partii politycznej lub związku zawodowego, a także nie będzie mógł prowadzić działalności publicznej nieliczącej z godnością urzędu lub zagrażającej niezależności prokuratury. Jego niezależność ma gwarantować niemożliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, zatrzymania ani tymczasowego aresztowania bez zgody Sejmu; dodatkowo ma być zapewniona autonomia budżetu prokuratury. Ustawa szczegółowo określa również, w jakich sytuacjach odwołanie prokuratora generalnego przez Sejm przed upływem kadencji będzie możliwe; wprowadza się w tym wypadku wymóg trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prokurator Generalny zobowiązany będzie do przedstawiania Sejmowi i Senatowi sprawozdania rocznego z działalności prokuratury; ponadto ma współpracować z administracją publiczną, samorządem i organizacjami społecznymi w zakresie propagowania praworządności i zasad demokratycznego państwa prawa. Pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych (maksymalnie dwóch) będzie powoływał prokurator generalny spośród prokuratorów, po zasięgnięciu opinii przywróconej Krajowej Rady Prokuratorów.

Ze względu na realną groźbę prezydenckiego weta, jak również fakt, że prawidłowa procedura legislacyjna, odpowiadająca standardom demokratycznego państwa prawa, nie może być przeprowadzona z dnia na dzień, **omawiane tutaj rozwiązania mają szansę ziścić się dopiero w dłuższej perspektywie czasowej**. Należy raz jeszcze podkreślić, że czekanie na sfinalizowanie procesów legislacyjnych, co może potrwać nawet kilka lat, oznacza akceptację permanentnego stanu niekonstytucyjności. To przemawia więc za koniecznością posługiwania się w okresie przejściowym innymi narzędziami omawianymi w tym raporcie, które mają na celu przywrócenie praworządności.

Władza sądownicza

Prawo międzynarodowe dostarcza cennego narzędzia, którym sędziowie w swojej działalności orzeczniczej mogą i powinni się posługiwać. Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Ratyfikowane umowy międzynarodowe wymienione są w katalogu źródeł prawa w art. 87, podczas gdy art.

91 ust. 2 jednoznacznie rozstrzyga o miejscu w hierarchii źródeł umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie — mają one pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się ich ze sobą pogodzić. Co więcej, w przypadku prawa unijnego, fundamentalną rolę odgrywa w nim zasada pierwszeństwa nakazująca sędziom sądów krajowych w państwach członkowskich pomijanie w działalności orzeczniczej przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym.

Polska zaakceptowała zobowiązania na gruncie traktatów unijnych oraz EKPCz i uznaje, że organami uprawnionymi do interpretacji tych umów są odpowiednio TSUE oraz ETPCz. Ich orzecznictwo określiło standardy rzetelnego procesu, które w polskim systemie prawnym mają charakter wiążący. Niejednokrotnie organy te miały okazję wypowiedzieć się co do szczegółowych aspektów zmian przeprowadzonych przez poprzednią władzę — należy więc podkreślić, że upolityczniony tryb wyboru sędziów-członków KRS został wprost określony jako sprzeczny z europejskimi standardami, podobnie oceniono funkcjonowanie TK, jak również zmiany dotyczące systemu dyscyplinarnego sędziów. Parametry wiążącego w Polsce standardu sędziowskiej bezstronności i niezawisłości zostały zdefiniowane w m.in. następujących orzeczeniach TSUE oraz ETPCz, które zostały szerzej omówione w naszym raporcie „How to implement Court of Justice and European Court of Human Rights verdicts ...”:

- **ETPCz**

- **Sprawa Xero Flor przeciwko Polsce** (skarga nr 4907/18) — wyrok z 7 maja 2021 roku
- **Sprawa Reczkowicz przeciwko Polsce** (skarga nr 43447/19) — wyrok z 22 lipca 2021 roku
- **Sprawa Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce** (skargi nr 49868/19 i 57511/19) — wyrok z dnia 8 listopada 2021 roku
- **Sprawa Wałęsa przeciwko Polsce** (skarga nr 508849/21) — wyrok z 23 listopada 2023 roku

1. **b) TSUE**

- **Sprawa C-487/19 W.Ż.** — wyrok z 6 października 2020 roku
- **Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu** — wyrok z 19 listopada 2019 roku
- **Sprawa C-824/18 A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa** — wyrok z 2

marca 2021 roku

- **Sprawa C-718/21 L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa** — wyrok z 21 grudnia 2023 roku

Przytoczone orzeczenia są kluczowe w szczególności w zakresie, w jakim umożliwiają i zarazem zobowiązują sędziów do kwestionowania legalności neo-KRS i statusu sędziów przez nią powołanych (z wyjątkiem orzeczenia ws. Xero Flor, które odnosi się przede wszystkim do TK).

Podobną rolę odgrywają w tym aspekcie orzeczenia sądów polskich: SN oraz NSA. W ten nurt wpisują się m.in. następujące orzeczenia i uchwały:

1. a) SN

- **Wyrok z 5 grudnia 2019 roku (Sygn. III PO 7/18)**

Potwierdzenie, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a KRS nie stanowi bezstronnego i niezawisłego organu. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, orzekając w tej sprawie, wykonała wyrok TSUE z 19 listopada 2019 roku w sprawie A.K.

- **Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23 stycznia 2020 r. (Sygn. BSA I-4110-1/20)**

Uchwała jednoznacznie stwierdza, że nienależyta obsada sądu i sprzeczność składu sądu z przepisami prawa zachodzi wtedy, gdy w składzie tego sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego SN na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku Uchwała wskazuje, że tak samo należy ocenić sytuację, w której w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego sądu powszechnego lub wojskowego na wniosek neo-KRS, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 6 ust. 1 EKPCz.

- **Postanowienie z 16 września 2021 roku (Sygn. I KZ 29/21)**

SN zdecydowanie rozprawia się w tym postanowieniu z orzeczeniem TK w sprawie U2/20, które stwierdziło niekonstytucyjność uchwały trzech Izb. Jak wskazuje sędzia sprawozdawca Jarosław Matras, TK wykreował sobie nieistniejącą kompetencję do oceny uchwały, błędnie traktując ją jako normę prawną. Sam wyrok TK zostaje oceniony jako obarczony

fundamentalną wadą prawną w związku z udziałem w składzie orzekającym sędziów dublerów, co oznacza, że wyrok TK nie wywiera skutków prawnych. Powołując się na wyrok ETPCz ws. Reczkowicz, SN stwierdza, że neo-sędziowie nie stanowią niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 EKPCz.

- **Uchwała 7 sędziów z 7 czerwca 2022 (Sygn. I KZP 2/22)**

Wskazuje, że neo-KRS nie jest organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja. Uchwała opowiada się za możliwością dokonywania testu bezstronności sędziego z urzędu.

1. **b) NSA**

- **Wyroki z dnia 6 maja 2021 roku w sprawach II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18**

Uznanie, że KRS w danym składzie nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. Zasady i tryb kreowania składu personalnego wyraźnie mają służyć poddaniu jej kurateli władzy wykonawczej i wykształceniu w sędziach poczucia lojalności wobec określonego obozu politycznego. W KRS nie są reprezentowani wszyscy sędziowie (np. sędziowie SN), co stanowi naruszenie art. 187 Konstytucji. Dodatkowo udział prezesów oraz wiceprezesów sądów powszechnych powołanych przez władzę wykonawczą w Radzie świadczy o funkcjonalnym podporządkowaniu MS.

- **Wyroki z 21 września 2021 roku w sprawach II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18**

Zidentyfikowanie przez NSA czynników istotnych dla oceny przesłanki niezależności, którą powinna spełniać KRS, takich jak m.in. ukonstytuowanie jej w drodze skrócenia kadencji wcześniej wchodzących w jej skład członków, wybór przez Sejm sędziów uprzednio wyłanianych przez środowisko sędziowskie, czy też sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje kompetencje. Ocena tych aspektów i okoliczności powinna mieć charakter kompleksowy.

Warto w tym kontekście powołać się dodatkowo na komunikat MS w sprawie standardów w zakresie prawa do rzetelnego procesu. Przytacza się w nim ugruntowane orzecznictwo TSUE oraz ETPCz, jak również orzeczenia sądów polskich, które dobitnie wskazują, że ze względu na ukształtowanie składu KRS w sposób sprzeczny z art. 187 Konstytucji, nie spełnia ona wymogów niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, co prowadzi do podważenia domniemania niezawisłości i bezstronności wadliwie powołanych

sędziów. W komunikacie **MS kieruje apel do sędziów o branie pod uwagę obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego i dokonywanie jego wykładni w świetle orzecznictwa sądów polskich i międzynarodowych.**

Konkluzje

- Obecna większość parlamentarna przejmuje władzę w okolicznościach odbiegających od normalnych warunków przekazania władzy w demokratycznym państwie prawnym.
- Państwo funkcjonuje w warunkach tzw. sprawiedliwości tranzycyjnej.
- Podjęte przez poprzedni rząd PiS-u działania służące „zabetonowaniu” instytucji państwowych doprowadziły do sytuacji, w której przywrócenie praworządności nie będzie w najbliższej perspektywie czasowej możliwe w drodze ustawowej.
- Odbudowanie konstytucyjnego ładu, do czego władze państwowe są zobowiązane, wymaga posługiwania się szerokim wachlarzem dostępnych środków.
- W przypadku władzy wykonawczej kluczowe są działania podejmowane przez prof. Adama Bodnara piastującego stanowisko Ministra Sprawiedliwości i zarazem Prokuratora Generalnego: jako minister sprawiedliwości w szczególności zmiana w regulaminie sądów powszechnych, powołanie rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc* i zmiany personalne, zwłaszcza dotyczące prezesów sądów powszechnych, odwoływanie sędziów z delegacji, natomiast jako prokurator generalny — stwierdzenie bezskuteczności przywrócenia do służby czynnej prokuratura Dariusza Barskiego, wydanie zarządzenia kompetencyjnego i odwoływanie prokuratorów z delegacji.
- Władza ustawodawcza powinna podejmować prace legislacyjne nad projektami sanacyjnymi, dla których ważnym punktem odniesienia powinny być projekty przygotowane przez stowarzyszenia prawnicze. Obecnie podstawowym dostępnym dla większości parlamentarnej środkiem, jednakże ograniczonym w zakresie możliwych do osiągnięcia skutków prawnych, pozostają uchwały sejmowe.
- Władza sądownicza powinna w działalności orzeczniczej interpretować i stosować prawo w zgodzie z wykładnią sformułowaną w wiążących orzeczeniach TSUE oraz ETPCz, jak również SN i NSA.

Fundacja Wolne Sądy: Michał Wawrykiewicz, Sylwia Gregorczyk-Abram, Maciej Gajos

Warszawa, 19 lutego 2024 roku