



STOWARZYSZENIE ABSOLWENTÓW I APLIKANTÓW KSSIP  
VOTUM

# OPINIA

## Stowarzyszenia Absolwentów i Aplikantów KSSIP VOTUM

w sprawie indywidualnej weryfikacji nominacji  
sędziowskich

**Autor:**

dr Marek Antas – sędzia

**Kraków, 25 listopada 2024**

STOWARZYSZENIE ABSOLWENTÓW I APLIKANTÓW KSSIP VOTUM  
UL. KALWARYJSKA 69/9, 30-504 KRAKÓW  
E-MAIL: KONTAKT@SVOTUM.PL



Kraków, 25 listopada 2024 r.

## Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

### Komitet do spraw Przestrzegania Obowiązków i Zobowiązań Państw Członkowskich Rady Europy (Komitet Monitorujący)

*Szanowni Państwo*

W dyskusji publicznej wskazuje się na kilka modeli uregulowania statusu sędziów powołanych z udziałem KRS po marcu 2018 r. Proponowane rozwiązanie polegające na ustawowym złożeniu z urzędu albo degradacji części sędziów jest jaskrawo sprzeczne z art. 6 ust. 1 EKPCz. **Z judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) wynika bowiem niezbicie, że niedopuszczalne jest „uchwalanie aktów normatywnych prowadzących do usuwania sędziów *ex lege*, bez przeprowadzania zindywidualizowanego postępowania”<sup>1</sup>.**

Jak alternatywę proponuje się model indywidualnej weryfikacji prawidłowości powołań. Krytycy tego modelu twierdzą, że weryfikacja indywidualna (nie ustawowa) jest nieefektywna, ponieważ będzie prowadziła w 99% do uznania prawidłowości nominacji oraz będzie trwała za długo. Ten argument sprowadza się jednak do uznania, że należy zastosować najbardziej dotkliwą dla sędziego

<sup>1</sup> M. Szwed, *Problematyka nieusuwalności sędziego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Przegląd Konstytucyjny 2021, nr 3, s. 152; por. wyrok ETPCz z 9.03.2021 r., skarga nr 1571/07 *Bilgen vs Turcja*, [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int);



sankcję usunięcia z zawodu (tzw. śmierć zawodowa), omijając indywidualną procedurę, taką jak procedura dyscyplinarna, zapewniająca mu prawo do obrony tylko dlatego, że trudno jest mu wykazać winę (zaangażowanie władzy politycznej w proces jego nominacji) oraz, że ewentualne postępowania sądowe w tym kierunku trwałoby długo. W wielu przypadkach wykazanie sprawcy, że popełnił przestępstwo jest równie trudne, a nie postuluje się przecież, aby uznać go za winnego i wymierzyć mu najsurowszą możliwą karę z pominięciem procedury sądowej, w której przysługuje mu prawo do obrony. **Proponowana ustawowa weryfikacja w zupełności przekreśla prawo do obrony w wypadku sędziów powołanych przy udziale KRS po marcu 2018 r.**

W fundamentalnych dla kwestii praworządności orzeczeniach TSUE<sup>2</sup>, ETPCz<sup>3</sup> i SN<sup>4</sup> wskazywały, że **zasadniczym problemem** płynącym z wadliwości ukształtowania KRS po marcu 2018 roku jest **ryzyko nadmiernego wpływu władzy politycznej na procedurę nominacji**. Niewątpliwie **wykorzystanie takich wpływów przez kandydata na sędziego jest deliktem dyscyplinarnym**, ponieważ prowadzi do zachwiania niezależności sądownictwa i jego odrębności w ramach równoważenia się władzy sądowniczej, wykonawczej i ustawodawczej. Dlatego też problem wadliwości nominacji sędziowskich postrzegać należy z jednej strony z perspektywy systemowej – jako konieczność wykonania orzeczeń TSUE i ETPCz poprzez zapewnienie by sędziowska część KRS była wybierana przez samych sędziów, a także z drugiej strony przez pryzmat indywidualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy wykorzystując

<sup>2</sup> Por. np. wyrok TSUE z 15.07.2021 r., C-791/19, LEX nr 3196950, pkt 112.

<sup>3</sup> Por. np. wyrok ETPCz z 8 listopada 2021 r., Sprawa *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (skargi nr 49868/19 i 57511/19), pkt 349.

<sup>4</sup> Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. sygn. BSA I-4110-1/20, OSNKW Nr 2/2020, poz. 7, pkt 17.



koneksje w świecie polityki ułatwili sobie uzyskanie nominacji sędziowskiej albo awans do sądu wyższego rzędu. Jedynym organem właściwym do oceny, czy sędzia dopuścił się takiego deliktu jest za sąd dyscyplinarny. W postępowaniu przed tym sądem sędziemu przysługuje w pełni prawo do obrony, gdyż jako obwiniony chroniony jest przepisami gwarancyjnymi charakterystycznymi dla prawa represyjnego, analogicznymi do tych zawartych w Kodeksie postępowania karnego, który wraz z częścią ogólną Kodeksu karnego znajduje w tych w sprawach zastosowanie (art. 128 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

Przeprowadzenie weryfikacji procedur nominacyjnych obarczonych wątpliwościami jest zadaniem czasochłonnym i niezwykle doniosłym. Dlatego też Stowarzyszenie VOTUM proponuje powołanie **specjalnej komisji, która zajmowałaby się wyłącznie badaniem prawidłowości procedury nominacyjnej**. Impulsem do podjęcia się przez Komisję badania konkretnej procedury nominacyjnego mogłyby być przykładowo uchwały Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Sądu Okręgowego lub Apelacyjnego, które wskazywałyby wątpliwości dotyczące danego sędziego. Zakres badania Komisji obejmowałby wszelkie wątpliwe procedury nominacyjne w ramach terminów przedawnienia dyscyplinarnego. Co istotne z art. 108 § 4 p.u.s.p. wynika, że jeżeli przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego. Ściganiem mogłoby zostać objęte zatem wykorzystanie przez sędziego wpływów politycznych w procedurze nominacyjnej także przed 2018 rokiem.



**Miałyby ona szerokie uprawnienia, łącznie z prawem powoływania świadków, na których spoczywałby obowiązek złożenia zeznań pod rygorem odpowiedzialności karnej.** Prace Komisji powinny być jawne i dostępne dla publiczności na podobnych zasadach, na jakich funkcjonują obrady KRS. Waga zarzutów stawianych części sędziów powołanych przy udziale KRS po marcu 2018 r. wymaga bowiem dogłębnego i starannego wyjaśnienia w transparentnej procedurze.

W skład Komisji powinni wchodzić w połowie wyłonieni przez samorząd sędziowski sędziowie spełniający warunki umożliwiające ubieganie się o stanowisko sędziego Sądu Apelacyjnego, zaś druga połowa składu Komisji powinna obejmować przedstawicieli Prezydenta RP, Sejmu i Senatu, RPO oraz środowisk akademickich. Z uwagi na zasadę podziału i równoważenia się władz nie powinny w niej jednak brać udziału osoby, które aktywnie uczestniczą w życiu politycznym. **Członków Komisji nie powinni wybierać członkowie KRS**, ponieważ prawo ubiegania się o wybór do części sędziowskiej KRS powinni posiadać również sędziowie wybrani na wniosek KRS po marcu 2018 r., zaś ich udział w wyborze Komisji mającej badać przypadki wątpliwych nominacji sędziowskich w powyższym okresie jest niewskazany.

Komisja ta przygotowywałaby materiał dowodowy, który służyłby do sporządzenia wniosku o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności zawodowej. Wniosek ten składałby zaś specjalny rzecznik dyscyplinarny wyznaczany spośród członków Komisji. To on inicjowałby postępowanie przed sądem dyscyplinarnym, które umożliwiłoby badanie tego, czy sędzia dopuścił się deliktu dyscyplinarnego zgodnie z gwarancjami właściwymi dla procedur represyjnych. **Konsekwencją stwierdzenia przez sąd dyscyplinarny,**



**iż sędzia jest winny popełnienia deliktu tego rodzaju byłoby orzeczenie kary dyscyplinarnej, włącznie z karą złożenia sędziego z urzędu.**

Co istotne, problem dotyczący wadliwości powołań sędziów mianowanych z udziałem KRS po marcu 2018 r. ma charakter systemowy w tym znaczeniu, że może w określonych uwarunkowaniach faktycznych prowadzić do naruszenia prawa strony do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą (art. 6 ust. 1 EKPCz). W związku z tym remedium na ten problem również powinno posiadać walor systemowy i dotyczyć statusu wszystkich sędziów powołanych z udziałem KRS po marcu 2018 r.<sup>5</sup>. Oznacza to, że **co do zasady przeprowadzenie postępowania sprawdzającego względem procedur ich nominacji powinno mieć charakter obligatoryjny**. Jednocześnie, zgodnie z wymogami orzecznictwa ETPCz, ustawodawca powinien zastosować indywidualny model weryfikacji prawidłowości powołań sędziowskich z zapewnieniem adresatom projektowanych regulacji prawa do sądu.

Nie oznacza to jednak konieczności przeprowadzenia w odniesieniu do każdego z tych sędziów odrębnego postępowania. Zdaniem Komisji Weneckiej, wyrażonym w opinii z 14.10.2024 r., mogłoby to prowadzić do paraliżu wymiaru sprawiedliwości, mowa bowiem o grupie 2500 – 3500 sędziów. Z tego powodu dopuszczalna może być „pewna forma indywidualnej oceny” oparta na grupie podobnych nominacji, w tym, w razie potrzeby, indywidualnych okoliczności nominacji lub awansu (pkt 29, 48 opinii). Na pierwszy rzut oka sformułowanie to brzmi dość niejasno. Komisja wyjaśnia jednak, że „zasada nieusuwalności [...] nie zapewnia pełnej ochrony osobom

---

<sup>5</sup> Pkt 17a Opinii Komisji Weneckiej z 14.10.2024 r.



sprawującym urząd, których procedura mianowania wykazuje poważne niedociągnięcia" co „uzasadnia pewną formę indywidualnej oceny” (pkt 30 opinii). Należy przy tym wziąć pod uwagę inne okoliczności niż wadliwa procedura, tj. udział obecnej KRS w procesie nominacji (pkt 30 opinii). Co zaś kluczowe, **unieważnienie poszczególnych uchwał, przez co należy rozumieć każdą formę złożenia sędziego z urzędu, powinno być rzeczywiście oparte na konkretnych okolicznościach każdej konkretnej sprawy** (pkt 31 opinii).

Wydaje się zatem, że **grupowa ocena procedur nominacji jest uzasadniona w sytuacjach bezspornych**. W odniesieniu do dominującej większości nominacji i awansów z udziałem KRS po marcu 2018 r. trudno doszukać się realnego ryzyka wpływu władzy politycznej na wynik konkursu, co stanowiło zasadniczy mankament ukształtowania KRS wskazany przez ETPCz i TSUE. Doszukiwanie się takiego wpływu jest zupełnie nieuzasadnione w przypadku asesorów sądowych oraz sędziów, którzy uprzednio zajmowali stanowiska asesorów sądowych. Specyfika procedury ich nominacji, stanowiącej postępowanie bezkonkursowe (dana osoba nie ma kontrkandydatów na stanowisko asesora sądowego lub sędziego), praktycznie wyklucza ryzyko wpływu władzy politycznej na wynik procedury. Ponadto, w odniesieniu do grupy młodych sędziów będących absolwentami KSSIP, którzy nie objęli stanowisk asesorów sądowych, istnieją istotne argumenty natury etycznej za wyłączeniem obligatoryjności postępowania sprawdzającego. Osoby te miały ograniczony ustawowo termin, w trakcie którego mogły ubiegać się o stanowiska sędziów w procedurze konkursowej, zaś termin ten upłynął w czerwcu 2023 r. Trudno było wymagać zatem od nich, aby powstrzymały się od ubiegania się o urząd sędziego w sytuacji, gdy po czerwcu 2023 r. możliwości takiej już nie mają. Ocena ta jest tym



bardziej aktualna, skoro sam udział w procedurze konkursowej przed KRS po marcu 2018 r. nie jest przewinieniem dyscyplinarnym (pkt 40 opinii), a zatem nie narusza w żaden sposób etyki sędziowskiej. W odniesieniu do tych trzech grup nominacji (asesorzy sądowi, sędziowie, którzy uprzednio odbyli asesurę sądową oraz absolwenci KSSIP, którzy nie objęli asesury sądowej, a sędziami zostali w wyniku procedury konkursowej) ustawodawca powinien umożliwić Komisji aby w określonym terminie wszczęła fakultatywne postępowanie sprawdzające.

W odniesieniu do pozostałych bezspornych nominacji ustawodawca powinien zastosować obligatoryjną, choć uproszczoną procedurę weryfikacji, która szybko wykluczy zarzuty wadliwości ich powołań opartych na udziale obecnej KRS w procesie nominacji. Komisja może wyselekcjonować również grupę przypadków, w których istnieją uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości procedury nominacyjnej. W odniesieniu do tych przypadków powinno zostać przeprowadzone postępowanie sprawdzające obejmujące pełne postępowanie dowodowe na wzór postępowania przygotowawczego uregulowanego w Kodeksie postępowania karnego wraz z gwarancjami dla podejrzanego tam przewidzianymi. **Komisja powinna mieć możliwość postawienia sędziemu zarzutu zaangażowania przedstawicieli władzy politycznej w proces jego nominacji.** Dopiero zaistnienie poważnych wątpliwości co do prawidłowości procedury nominacji po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego przez Komisję powinno skutkować wyznaczeniem Rzecznika Dyscyplinarnego celem złożenia wniosku o ukaranie sędziego do Sądu Dyscyplinarnego.

Końcowo należy wskazać, że Komisja Wenecka w swej opinii nie oceniała żadnego konkretnego modelu naprawy statusu sędziów (pkt





7 opinii). Sformułowania zawarte w tej opinii pośrednio potwierdzają jednak możliwość zastosowania opisanego powyżej mechanizmu. Komisja stwierdza, że „zasada nieusuwalności lub bezpieczeństwa kadencji, która jest podstawową gwarancją niezależności sądów, nie zapewnia pełnej ochrony osobom sprawującym urząd, których procedura mianowania **wyказuje poważne niedociągnięcia**” (pkt 30 opinii). Pojęcie poważnych niedociągnięć, jak się wydaje, wyjaśnione zostało przez Komisję w dalszej części opinii, gdzie wskazuje się, że „prawo [do wznowienia postępowania] musi być ograniczone do przypadków, w których argument, że powołanie nastąpiło na podstawie wniosku KRS po marcu 2018 r., jest powiązany z twierdzeniem o **wpływie na konkretną procedurę** i w których argument ten został już przedstawiony w toku postępowania” (pkt 44). Sformułowanie to nie jest do końca jasne, ale rozróżnienie na procedurę (*procedure*) i postępowanie (*proceedings*) wskazuje, że zdaniem Komisji Weneckiej **niedociągnięcia uzasadniające zastosowanie procedury weryfikacji powinny dotyczyć procedury nominacyjnej**. Strona nie ma bowiem wskazywania, że wadliwość nominacji wywarła wpływ na wynik postępowania prowadzonego przez wadliwie powołanego sędziego. Takie wymaganie byłoby sprzeczne z pkt 285 wyroku ETPCz w sprawie *Ástráðsson*<sup>6</sup>.

Dalej jednak należy wyjaśnić, jakiego rodzaju niedociągnięcia procedury nominacyjnej sędziego powinny stanowić powód wszczęcia procedury prowadzącej do złożenia go z urzędu. Komisja Wenecka wspomina o „**niewłaściwym zaangażowaniu sędziego, który został powołany w procedurze zagrażającej niezależności sądownictwa**” (pkt 44 opinii). Takim zaangażowaniem nie może być sam udział w procedurze konkursowej przed KRS po marcu 2018 r.,

---

<sup>6</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 19.12.2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (skarga nr 26374/18)



gdyż nie stanowi on przewinienia dyscyplinarnego (pkt 40 opinii). Na czym jednak miałyby polegać „niewłaściwe zaangażowanie sędziego” nie polegające na samym udziale w procedurze konkursowej? Zdaniem Stowarzyszenia VOTUM, właśnie na **zaangażowaniu przez sędziego przedstawicieli władzy politycznej w proces nominacji po to, aby umożliwić lub ułatwić sędziemu uzyskanie nominacji albo awansu**. Takie sformułowanie zarzutu umożliwia sędziemu wykonanie przysługującego mu prawa do obrony, a z drugiej strony stanowi odpowiedź na podstawową wadę ukształtowania KRS powołanej w marcu 2018 r., tj. istnienie ryzyka wpływu władzy politycznej na procedury nominacji, o czym wielokrotnie mówiły TSUE, ETPCz i SN. Kwestia ta powinna zostać systemowo zbadana w opisany powyżej postępowaniu, co uniemożliwi powoływanie się na wadliwość nominacji spowodowaną udziałem KRS po przeprowadzeniu ze skutkiem pozytywnym postępowania sprawdzającego.

Ponadto, w razie wyboru w procesie legislacyjnym innego modelu niż proponowany przez Stowarzyszenie VOTUM deklarujemy wsparcie tego procesu poprzez nasze uwagi zawarte w opiniach prawnych. Zwracamy jednak uwagę na konstytucyjne ramy uregulowania statusu wadliwie powołanych sędziów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego słusznie bowiem przyjmuje się, że „art. 179 Konstytucji jest [...] normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. [...] **Regulacje ustawowe nie mogą w szczególności naruszać istoty prezydenckiej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów**”<sup>7</sup>. Oznacza to, że nie istnieje w tym zakresie żadna luka prawna, a konstruowanie trybu weryfikacji aktów

---

<sup>7</sup> Uzasadnienie wyroku TK z 5.06.2012 r., K 18/09, OTK-A 2012/6/63.



STOWARZYSZENIE ABSOLWENTÓW I APLIKANTÓW KSSIP  
VOTUM

nominacyjnych Prezydenta stanowiłoby sprzeczną z Ustawą Zasadniczą ingerencję w prerogatywy głowy państwa. Zdaniem Stowarzyszenia VOTUM każdy model regulacji statusu sędziów powołanych z udziałem KRS po marcu 2018 r. powinien więc uwzględniać fakt, iż **nie jest dopuszczalne ponowne merytoryczne badanie kandydatury sędziego w oderwaniu od innych możliwych kandydatur lub na ich tle**. Do istoty kompetencji Prezydenta RP należy bowiem właśnie ocena merytoryczna kandydatów na stanowiska sędziowskie.

*Z wyrażeniu szacunku*

Prezes Zarządu  
Stowarzyszenia Absolwentów i Aplikantów KSSIP  
VOTUM

- Sędzia Marek Antas -