

PILNA PRZEJŚCIOWA OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O PRZYWRÓCENIU PRAWA DO NIEZALEŻNEGO I BEZSTRONNEGO SĄDU USTANOWIONEGO NA PODSTAWIE PRAWA PRZEZ UREGULOWANIE SKUTKÓW UCHWAŁ KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA PODJĘTYCH W LATACH 2018-2025

POLSKA

Niniejsza pilna przejściowa opinia powstała przy udziale następujących osób: **Slavicy Banić**, byłej sędzi Trybunału Konstytucyjnego Chorwacji, **Alana Greene’a**, wykładowcy prawa konstytucyjnego i praw człowieka w Birmingham Law School w Zjednoczonym Królestwie, oraz **Andrása Sajó**, profesora Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego (Wiedeń), a także byłego sędziego i wiceprezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nieodpłatny wkład w prace nad opinią wniósł także sędzia **Filipe Marques**, były prezes MEDEL (Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés).

Sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie projektu ustawy na język angielski przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości RP.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
tel.: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

Jak podkreślano w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2025, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w krajowy porządek konstytucyjny, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w OBWE. Projektując przepisy wdrażające wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczące systemowych uchybień w polskim sądownictwie, ustawodawca powinien kierować się właśnie tymi fundamentalnymi zasadami. Dlatego wszelkie działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości powinny być odpowiednio uzasadnione i proporcjonalne, tak aby właściwie pogodzić interes publiczny związany z odbudową praworządności w Polsce z prawami osób dotkniętych naruszeniami prawa do rzetelnego procesu, a także z prawami tych, których dotkną skutki planowanej reformy.

Zakres i skala zmian niezbędnych do usunięcia systemowych nieprawidłowości w wymiarze sprawiedliwości, wynikających z wadliwego procesu powoływania i awansowania sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS) w jej nieprawidłowym składzie ukształtowanym wskutek nowelizacji z 2017 r., są bezprecedensowe. Choć proponowana przez projektodawców realizacja reformy etapami może być uzasadniona, powinna jej towarzyszyć pogłębiona refleksja oraz szeroki, konstruktywny, inkluzywny i partycypacyjny proces legislacyjny, umożliwiający kompleksowe, dogłębne i metodyczne rozwiązanie strukturalnych i systemowych problemów wymiaru sprawiedliwości, w tym reformę KRS. W tym kontekście należy ponownie podkreślić, że reforma składu KRS powinna pozostać jednym z priorytetów, ponieważ obowiązujące rozwiązanie prawne, zgodnie z którym sędziowscy członkowie Rady są wybierani przez Sejm, stanowi jedną z głównych dysfunkcji strukturalnych, które doprowadziły do systemowych nieprawidłowości w procesie powoływania i awansowania sędziów. Brak pilnego rozwiązania może zaś ten problem jeszcze pogłębić. Należy zatem rozważyć rozwiązania legislacyjne i polityczne mające na celu usunięcie systemowych nieprawidłowości wskazanych w orzecznictwie TSUE i ETPC, w tym przywrócenie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa poprzez ponowne wprowadzenie zasad wyboru sędziów-członków przez środowisko sędziowskie.

W tym kontekście projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa poprzez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa z lat 2018-2025, który jest przedmiotem niniejszej oceny i ma na celu uregulowanie statusu osób wadliwie powołanych lub awansowanych na stanowiska sędziowskie przez KRS od marca 2018 r., a także ważności wydanych przez nie orzeczeń, **stanowi pożądaný i konieczny krok w kierunku przywrócenia rzetelności postępowań sądowych, a w konsekwencji – wzmocnienia zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości.**

Projekt ustawy zawiera szereg pozytywnych rozwiązań. Ogólnie rzecz biorąc, stanowi on uporządkowaną i w dużej mierze wyważoną próbę wyeliminowania szeroko

zakrojonych nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. Projekt ustawy ma na celu uregulowanie statusu wszystkich powołanych w wadliwym trybie osób, a także ważności wydanych przez nie orzeczeń, zgodnie z zaleceniami wyroku pilotażowego w sprawie [Wafesa](#). W wyroku tym stwierdzono, że wadliwy mechanizm powoływania sędziów w polskim porządku prawnym oraz nominacje będące jego konsekwencją naruszają prawo do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że skutki tych naruszeń mogą różnić się w zależności od rodzaju sądu oraz jego miejsca w strukturze wymiaru sprawiedliwości.

Rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy służą realizacji uzasadnionego celu, jakim jest przywrócenie wymogu sądu „ustanowionego ustawą” oraz zapewnienie większej pewności prawa poprzez uregulowanie skutków prawnych nieprawidłowości w procesach powoływania i awansowania sędziów. Przewidziany w projekcie ustawy podział na kategorie osób powołanych do sprawowania urzędu sędziego zasadniczo stanowi dopuszczalne rozwiązanie legislacyjne i polityczne, mieszczące się w szerokim zakresie swobody państwa w decydowaniu o wyborze sposobu usunięcia systemowych naruszeń prawa do sądu ustanowionego ustawą. Wstępnie wydaje się, że kategoryzacja ta odzwierciedla kluczowe zasady i gwarancje przedstawione w [Opinii końcowej ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2024 roku](#).

Jednocześnie w niniejszej opinii wskazuje się na kilka kwestii, które mogą wymagać dodatkowego namysłu i wprowadzenia zmian do projektu ustawy, aby lepiej wyważyć interes publiczny związany z przywracaniem praworządności w Polsce z prawami osób dotkniętych naruszeniami prawa do rzetelnego procesu oraz osób powołanych lub awansowanych przez KRS od marca 2018 r., które zostaną objęte zakresem planowanej reformy.

Ustawowa delegacja – Choć przewidziany w projekcie mechanizm ustawowej delegacji sędziów wadliwie powołanych lub awansowanych, którzy przed 2018 rokiem prawidłowo sprawowali urząd sędziego, może stanowić dopuszczalne rozwiązanie legislacyjne, mieszczące się w granicach swobody decyzyjnej państwa, to jednak może sprawiać wrażenie utrwalania istniejących dysfunkcji systemowych, o ile zasadnicza przyczyna nieprawidłowości dotyczących obecnego statusu tych osób jako sędziów nie zostanie usunięta. Z tego względu projektodawcy mogliby alternatywnie rozważyć możliwość wykorzystania istniejących lub doraźnych, tymczasowych mechanizmów delegowania, które byłyby dostępne dla wszystkich sędziów, a nie tylko dla osób wadliwie powołanych lub awansowanych. Projekt ustawy mógłby następnie jednoznacznie określić zasady takiej tymczasowej delegacji, w tym podstawy prawne oraz okres, na jaki sędziowie mogliby być delegowani na określone stanowiska. W ten sposób właściwy organ sądu – w tym prezes sądu oraz, tam gdzie to przewidziane, kolegium sądu – zachowałaby ostateczne uprawnienie do formalnego delegowania sędziego, co zarazem nadawałoby legitymację jego statusowi. Rozwiązanie to pozwoliłoby również właściwym organom sądowym ocenić najlepiej pojęty interes i specyficzne potrzeby danego sądu, zgodnie z zasadą samorządu sędziowskiego.

Zasady i procedura wyjaśniania statusu osób powołanych lub awansowanych na stanowiska sędziowskie przez KRS od marca 2018 r. – Można również rozważyć wprowadzenie korekt dotyczących zasad i procedury grupowania na różne kategorie osób powołanych lub awansowanych na stanowiska sędziowskie w odniesieniu do osób, w przypadku których potwierdzenie skuteczności powołania na stanowisko sędziowskie nie następuje *ex lege*. Zamiast automatycznego – z mocy ustawy – powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko sędziowskie (wraz z ustawową delegacją), opartego wyłącznie na wykazie sporządzonym przez Ministra Sprawiedliwości, projektodawcy mogliby rozważyć, czy **bardziej odpowiednim rozwiązaniem nie byłoby zindywidualizowane ustalanie skutków prawnych utraty mocy wiążącej uchwał KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 roku**. Projekt ustawy mógłby ograniczyć się do wskazania takich skutków, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że ich zastosowanie wobec konkretnych sędziów następowałoby na podstawie indywidualnego administracyjnego lub innego postanowienia. W założeniu takie postanowienie powinno być podejmowane przez niezależną KRS (nie zaś przez organ władzy wykonawczej), pod warunkiem że jej skład byłby zgodny ze standardami i zaleceniami międzynarodowymi, tj. po jej ponownym ukształtowaniu z udziałem sędziów wybranych przez środowisko sędziowskie. Rada byłaby bowiem lepiej predestynowana w sensie instytucjonalnym do ustalania indywidualnego statusu sędziów. Uznając jednocześnie, że przebieg reformy KRS zależy od przyszłych działań ustawodawczych i na tym etapie nie można przesądzać o jej kształcie, można dopuścić ewentualne zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości, o ile kryteria i zasady ustalania statusu zostaną jasno określone w ustawie, bez możliwości ich dowolnej bądź uznaniowej interpretacji. W takim przypadku osoba, której dotyczą skutki ustawy, powinna mieć możliwość wyrażenia zgody na zaliczenie jej do określonej kategorii lub przeniesienie, wraz z powiązаныmi uprawnieniami (takimi jak wynagrodzenie, nabyty staż zawodowy, dodatki oraz świadczenia socjalne, emerytalne i inne), albo zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia przed sądem w określonym terminie. Kontrola sądowa powinna służyć ustaleniu, czy dany sędzia mieści się w kategoriach określonych w projekcie ustawy oraz czy wynikające z takiego zaliczenia skutki prawne są zgodne z obowiązującymi przepisami, w tym projektem ustawy. Rozwiązanie to mogłoby również przyczynić się do lepszego dostosowania procesu do wymogów art. 180 ust. 2 Konstytucji, ponieważ wskazani sędziowie albo wyrażaliby zgodę na zaliczenie do danej kategorii i odpowiadające jej przeniesienie, albo o takiej kategoryzacji decydowałby sąd (lub ją potwierdzał).

Takie rozwiązanie, choć zwiększyłoby złożoność procesu i wykluczyłoby automatyczne działanie reformy naprawczej, zapewniłoby zarazem właściwy nadzór sądowy nad stosowaniem i interpretacją projektu ustawy (o ile zostanie uchwalony). Pozwoliłoby ono także ograniczyć ryzyko zakwestionowania konstytucyjności planowanych rozwiązań, a zarazem zagwarantować sędziom dotkniętym skutkami reformy dostęp do sądu. Jednocześnie projektodawcy powinni ocenić, czy takie rozwiązanie nie wiązałoby się z ryzykiem nadmiernego zakłócenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W każdym przypadku osoby dotknięte skutkami projektu ustawy powinny mieć możliwość odwołania się do sądu, zwłaszcza jeśli chodzi o konsekwencje w zakresie uprawnień (w tym wynagrodzenia, nabytego stażu pracy, dodatków oraz świadczeń socjalnych, emerytalnych i innych).

Ponadto, aby zapewnić zgodność z normami prawa międzynarodowego, istotne jest również uwzględnienie upływu czasu przy wyważaniu potrzeby zachowania pewności prawa i bezpieczeństwa kadencji sędziów w relacji do prawa jednostki do „sądu ustanowionego ustawą”. Im więcej czasu upłynęło od wadliwego powołania sędziego, tym bardziej zawęża się margines uznaniowości organów władzy przy podejmowaniu działań naprawczych, także z uwagi na rosnące oczekiwania osób zajmujących stanowiska sędziowskie.

Skutki prawne orzeczeń wydanych po 2018 r. przez osoby wadliwie powołane lub awansowane na stanowiska sędziowskie – Przyjmuje się, że nie istnieje ścisły wymóg automatycznej rewizji wyroków lub postanowień wydanych z udziałem osób wadliwie powołanych lub awansowanych na stanowiska sędziowskie. Niemniej można oczekiwać, że – w celu naprawienia naruszeń prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą – przypadki obejmujące rażące naruszenie zasad sprawiedliwości lub poważne naruszenie międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka będą wymagały ponownego rozpoznania rozstrzygnięcia sądowego. Projekt ustawy przewiduje możliwość wzruszania orzeczeń wydanych po 2018 r. z udziałem osób wadliwie powołanych lub awansowanych na stanowiska sędziowskie. Jednocześnie powinien on również określać rozsądne i proporcjonalne terminy procesowe na wniesienie wniosku o uchylenie rozstrzygnięcia, umożliwiające stronom przygotowanie należycie uzasadnionych zarzutów, bez podważania skuteczności tego środka. Ponadto projektodawcy powinni **ponownie ocenić, czy ustanowienie wymogu podniesienia zarzutu wadliwego składu sądu w toku postępowania pierwotnego jako warunku ubiegania się o uchylenie rozstrzygnięcia jest zasadne i nie ma nadmiernie ograniczającego charakteru. Celem powinno być zapewnienie dostępu do środka zaskarżenia wszystkim zainteresowanym stronom.** Jednocześnie ODIHR przyznaje, że ponowne rozpoznanie wszystkich spraw, w których orzekał sędzia wadliwie powołany, nie byłoby w praktyce wykonalne, zważywszy na systemowy charakter nieprawidłowości w powołaniach sędziowskich w Polsce, bardzo dużą liczbę dotkniętych nimi orzeczeń oraz szeroki zakres czasowy tych uchybień. Takie rozwiązanie mogłoby nadmiernie obciążyć sądy, podważyć pewność prawa i zdestabilizować funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Dlatego **zakres przedmiotowy ponownego rozpoznania powinien być potencjalnie zastrzeżony dla określonych kategorii spraw karnych, ze względu na ich poważne konsekwencje, oraz dla niektórych spraw cywilnych, w których strona pokrzywdzona wykaże poważne naruszenie praw podstawowych. W każdym razie powinna istnieć możliwość zastosowania odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych, gdy strony postępowania poniosły szkodę w wyniku orzeczenia wydanego z udziałem osób powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., wykraczającą poza uszczerbek wynikający z samej tej nieprawidłowości.**

Jednocześnie przyznanie odszkodowania pieniężnego w takim przypadku powinno wymagać wykazania przez daną osobę bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a poniesioną szkodą. Jeżeli istniejące krajowe mechanizmy okażą się niewystarczające, projektodawcy powinni rozważyć wprowadzenie nowego, zgodnego z zasadami praworządności mechanizmu naprawczego, który oparty byłby na jasnych i

przewidywalnych podstawach, zawierał odpowiednie zabezpieczenia przed nadużyciami oraz w pełni respektował zasadę pewności prawa. Aby ograniczyć ryzyko nadmiernego obciążenia sądów, można odpowiednio dopasować zasady procesowe dotyczące ponownego rozpatrywania spraw, na przykład przewidując wydawanie rozstrzygnięć na posiedzeniu niejawnym, chyba że sąd postanowi inaczej, oraz wyłączając możliwość zaskarżenia takich orzeczeń, o ile należą one do właściwości sądu odwoławczego. Jako warunek dopuszczalności wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy – mający ograniczyć potencjalny napływ takich wniosków – projektodawcy mogliby rozważyć zasadę, zgodnie z którą na podstawie okoliczności faktycznych i czynników zewnętrznych nieprawidłowości w procedurze powołania musiałyby wzbudzać u rozsądnej osoby uzasadnione wątpliwości co do ich wpływu na niezawisłość lub bezstronność jednego z sędziów orzekających w postępowaniu pierwotnym. Jednocześnie orzeczenia Sądu Najwyższego wydane z udziałem osób powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. mogą wymagać odrębnego traktowania w świetle orzecznictwa ETPC i TSUE oraz ze względu na ich znaczenie – w szczególności w związku z uchybieniami wskazanymi przez ETPC w wyroku [Wałęsa](#), dotyczącymi postępowania ze skargi nadzwyczajnej, które uznano za niezgodne z artykułem 6 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC).

Wreszcie, choć projekt ustawy słusznie przewiduje zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP), to fakt, że przepisy ustawowe regulujące postępowanie ze skargi nadzwyczajnej nie zostały jednoznacznie uchylone i nie wprowadzono nowego, skutecznego środka prawnego, który pozwoliłby wyeliminować strukturalne wypaczenia wymiaru sprawiedliwości i naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, może prowadzić do sytuacji, w której jednostkom nie zostanie zapewniony dostęp do efektywnej ochrony prawnej. Kwestia ta wymaga odpowiedniego uregulowania lub ponownej oceny.

Bardziej szczegółowe i pogłębione uwagi oraz konkretne zalecenia mogą zostać przedstawione w opinii końcowej.

Wykonując swój mandat wspierania państw uczestniczących OBWE w wypełnianiu zobowiązań w zakresie wymiaru ludzkiego, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP.....	8
II. ZAKRES OPINII.....	9
III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA.....	10
1. Międzynarodowe normy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego oraz tło	10
1.1. <i>Niezależność sądownictwa, bezpieczeństwo kadencji oraz zasada nieusuwalności</i>	10
1.2. <i>Zasada powagi rzeczy osądzonej</i>	13
2. Kontekst i uwagi ogólne dotyczące sposobów przeciwdziałania nieprawidłowościom w procesach powoływania sędziów	15
3. Kategoryzacja proponowana w projekcie ustawy i proporcjonalność środków dotyczących statusu osób wadliwie powołanych lub awansowanych	20
3.1. <i>Osoby zajmujące stanowisko sędziego bezpośrednio przed awansem lub przeniesieniem na skutek uchwał KRS, które zostały pozbawione skutków prawnych (art. 3)</i>	23
3.1.1. <i>Zasady i tryb określania statusu sędziów przeniesionych na uprzednio zajmowane stanowiska sędziowskie</i>	24
3.1.2. <i>Mechanizm ustawowego delegowania.....</i>	27
3.2. <i>Osoby powołane po raz pierwszy do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wyłącznie na skutek uchwał KRS, które zostały pozbawione mocy prawnej (art. 5)</i>	29
3.3. <i>Przejrzystość i jawność skutków prawnych projektu ustawy</i>	32
4. WZRUSZANIE ORZECZEŃ WYDANYCH Z UDZIAŁEM OSÓB POWOŁANYCH DO PEŁNIENIA URZĘDU NA STANOWISKU SĘDZIEGO NA SKUTEK UCHWAŁ KRS, KTÓRE ZOSTAŁY POZBAWIONE MOCY PRAWNEJ (KATEGORIE ART. 3 I ART. 5)	32
4.1. <i>Przesłanki dopuszczalności wniosku o wzruszenie orzeczenia</i>	33
4.2. <i>Zadośćuczynienie pieniężne za wyrządzoną szkodę</i>	39
4.3. <i>Rozważania proceduralne</i>	41
5. Inne kwestie	41
5.1. <i>Zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa</i>	41
5.2. <i>Likwidacja Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP)</i>	42
5.3. <i>Rozpatrzenie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej</i>	44
6. Zalecenia dotyczące procesu opracowywania i przyjęcia ustawy oraz innych inicjatyw ustawodawczych związanych z praworządnością	44

I. WSTĘP

1. 27 października 2025 r. Minister Sprawiedliwości RP skierował do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej: „ODIHR”) pilny wniosek o przeprowadzenie analizy prawnej projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa z lat 2018–2025 (dalej: „projekt ustawy”).
2. 29 października 2025 r. ODIHR odpowiedział na wniosek, potwierdzając gotowość do opracowania opinii prawnej dotyczącej zgodności projektu ustawy z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka oraz zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim.
3. Z uwagi na krótki termin przygotowania tej analizy prawnej – wnioskodawca oczekiwał jej do końca listopada 2025 r. – ODIHR zdecydował się opracować pilną przejściową opinię dotyczącą projektu ustawy.
4. Niniejsza opinia nie przedstawia szczegółowej analizy wszystkich przepisów projektu ustawy, lecz koncentruje się przede wszystkim na kwestiach budzących największe wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą państwa prawa oraz międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, w tym na skutkach prawnych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „KRS”) w składzie ukształtowanym na podstawie ustawy o KRS z 2011 r., zmienionej ustawą z 8 grudnia 2017 r., a także na statusie „sędziów”¹ powołanych lub awansowanych przez ten organ oraz skutkach wydanych przez nich orzeczeń. W szczególności niniejsza pilna przejściowa opinia odnosi się do proporcjonalności środków przewidzianych w projekcie ustawy w celu przywrócenia praworządności i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, przy jednoczesnym zagwarantowaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zgodności ze standardami prawa do rzetelnego procesu. Mając świadomość, że rozwiązanie innych zasadniczych problemów związanych z praworządnością w Polsce wymagałoby znacznie szerszych reform, ODIHR w niniejszej analizie skupia się wyłącznie na kluczowych aspektach projektu ustawy przekazanego do oceny. Bardziej kompleksowa i szczegółowa analiza może zostać przedstawiona na późniejszym etapie; może ona rewidować niektóre wstępne ustalenia i rekomendacje zawarte w niniejszej pilnej przejściowej opinii oraz przedstawiać ostateczną ocenę zgodności proponowanych środków z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka i zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. Brak uwag na temat niektórych przepisów ustawy nie powinien być interpretowany jako ich aprobata, a treść niniejszej pilnej przejściowej opinii nie wyklucza jakichkolwiek ustnych uwag lub pisemnych analiz i zaleceń, jakie ODIHR może przedstawić w przyszłości.
5. Niniejszą analizę prawną należy również odczytywać w kontekście innych opinii i not dotyczących reformy sądownictwa w Polsce, opublikowanych przez ODIHR od 2017 r.,² w szczególności *Opinii końcowej w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* (dalej: „opinia

1 Na potrzeby niniejszej pilnej przejściowej opinii użycie terminu „sędzia” w odniesieniu do powołań lub awansów dokonanych przez KRS w składzie ukształtowanym na podstawie ustawy o KRS z 2011 r., zmienionej ustawą z 8 grudnia 2017 r., nie przesądza w żaden sposób o statusie tych osób.

2 Dostępnych pod adresem: <[https://legislationline.org/Poland/Judicial and Prosecution Systems](https://legislationline.org/Poland/Judicial%20and%20Prosecution%20Systems)>, w tym: *Opinia końcowa w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 31 grudnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#); *Opinia na temat dwóch projektów ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Trybunału Konstytucyjnego (stan na 24 lipca 2024 r.)* z 24 sierpnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#); *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów* z 12 sierpnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#). Zob. również *Opinia końcowa ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (5 maja 2017 r., dostępna również w języku [polskim](#) [tutaj](#)); zob. także *Wstępna opinia* z 22 marca 2017 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (30 sierpnia 2017 r.), w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (przedstawionego przez Prezydenta, z dnia 26 września 2017 r.) z 13 listopada 2017 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 20 grudnia 2019 r.), z 14 stycznia 2020 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 16 stycznia 2023 r.) z 25 stycznia 2023 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#).

końcowa ODIHR w sprawie KRS z 2024 r.”)³ oraz *Noty na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów* (dalej: „nota ODIHR z 2024 r.”).⁴

6. Niniejsza pilna przejściowa opinia została sporządzona w odpowiedzi na powyższy wniosek. ODIHR przeprowadziło ocenę w ramach swojego mandatu, aby wspierać państwa uczestniczące OBWE w realizacji zobowiązań OBWE⁵.

II. ZAKRES OPINII

7. Zakres niniejszej pilnej przejściowej opinii obejmuje wyłącznie projekt ustawy przedłożony do oceny. Z racji takiego ograniczenia nie stanowi ona pełnej i wyczerpującej analizy całego systemu prawnego i instytucjonalnego regulującego funkcjonowanie sądownictwa w Polsce. Niniejsza pilna przejściowa opinia, choć uwzględnia obowiązujący porządek prawny i konstytucyjny, nie zmierza do oceny konstytucyjności ustawy, gdyż kwestia ta wykracza poza zakres niniejszej analizy prawnej i należy do kompetencji właściwych organów krajowych.
8. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. W analizie prawnej wskazano także w stosownych przypadkach dobre praktyki w tej dziedzinie w innych państwach uczestniczących OBWE. Powołując się na ustawodawstwo innych państw, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem stosowanym w danym kraju, skupia się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, zarazem pokazując sposób ich wdrożenia w praktyce w wybranych porządkach prawnych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze da się je przenieść na grunt innego państwa; należy zatem zawsze je rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
9. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁶ (dalej „CEDAW”) oraz „Planem działań OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci”⁷, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań, programów i projektów OBWE, w niniejszej opinii – podobnie jak we wszystkich analizach ODIHR – uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci i różnorodności.
10. Niniejsza pilna przejściowa opinia została sporządzona w oparciu o oficjalne tłumaczenie na język angielski projektu ustawy, przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Polski, które stanowi załącznik do niniejszego dokumentu. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. W przypadku przetłumaczenia opinii na inny język rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.
11. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza pilna przejściowa opinia nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag dotyczących przedmiotowych kwestii w Polsce.

3 *Opinia końcowa ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 31 grudnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#).

4 ODIHR, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów* z 12 sierpnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#).

5 Zob. w szczególności [OSCE Decision No. 7/08 Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area \(2008\)](#) [„Decyzja OSCE nr 7/08 w sprawie dalszego wzmacniania praworządności na obszarze OBWE”], pkt 4, w którym Rada Ministerialna "[z]achęca państwa członkowskie, w stosownych przypadkach za pomocą odpowiednich struktur wykonawczych OBWE, zgodnie z ich mandatem i w ramach istniejących zasobów, do kontynuowania i zwiększania wysiłków na rzecz wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzmacniania praworządności [w kwestii] niezależności sądownictwa, skutecznego wymiaru sprawiedliwości, prawa do rzetelnego procesu sądowego, dostępu do sądu, odpowiedzialności instytucji i urzędników państwowych, poszanowania praworządności w administracji publicznej, prawa do pomocy prawnej i poszanowania praw człowieka osób zatrzymanych [...]”.

6 Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny konwencji w dniu 30 lipca 1980 r.

7 Zob. [OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality](#), przyjęty decyzją nr 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), pkt 32.

III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

1. MIĘDZYNARODOWE NORMY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO ORAZ TŁO

12. Szczegółowy wykaz obowiązujących międzynarodowych i regionalnych standardów ochrony praw człowieka oraz zobowiązań państw OBWE, a także informacje dotyczące reformy Krajowej Rady Sądownictwa i sądownictwa w Polsce od 2017 r., można znaleźć w szczególności w *Pilnej przejściowej opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 8 kwietnia 2024 r. oraz w *Nocie na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*. Właściwe standardy i rekomendacje przywoływane są także w niniejszej pilnej przejściowej opinii.
13. W poprzednich analizach prawnych opublikowanych w latach 2017–2024 ODIHR konsekwentnie podkreślał złożoność, skalę i pilność reformy niezbędnej do usunięcia systemowych nieprawidłowości w polskim wymiarze sprawiedliwości, wskazywanych przez ETPC, TSUE, organizacje międzynarodowe oraz krajowych obserwatorów. Jednocześnie należy podkreślić, że każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i normy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań prawodawczych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa, a obrane metody wdrażania reformy powinny być należycie uzasadnione w świetle międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka i praworządności.
14. Dążąc do uregulowania skutków prawnych uchwał KRS w składzie ukształtowanym na podstawie ustawy o KRS z 2011 r., zmienionej ustawą z 8 grudnia 2017 r., a w konsekwencji także statusu osób powołanych lub awansowanych przez ten organ od marca 2018 r. oraz skutków wydanych przez nie orzeczeń, niniejsza pilna przejściowa opinia podnosi szereg powiązanych ze sobą kwestii. Choć powoływanie sędziów w sposób wadliwy narusza praworządność, środki zastosowane w celu naprawienia takiej sytuacji mogą oddziaływać na szereg kluczowych zasad leżących u jej podstawy, w szczególności na pewność prawa, powagę rzeczy osądzonej (*res judicata*), skuteczne korzystanie z prawa dostępu do sądu, zasadę podziału władz, a także zasadę nieusuwalności sędziów jako podstawową gwarancję niezależności sądownictwa. Projekt ustawy niesie również konsekwencje dla indywidualnego prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w odniesieniu do stron postępowań już rozstrzygniętych (lub rozstrzyganych w przyszłości) przez osoby wadliwie powołane lub awansowane, które mogą tymczasowo (lub trwale) zachować zajmowane stanowisko. Może również potencjalnie wpływać na prawa tych osób, w tym na ich prawo dostępu do sądu oraz inne elementy prawa do rzetelnego procesu, a także na prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Zagadnienia te należy również rozpatrywać w szerszym kontekście dotyczącym sprawnego funkcjonowania sądownictwa oraz prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.

1.1. Niezależność sądownictwa, bezpieczeństwo kadencji oraz zasada nieusuwalności

15. Praworządność jest nieodłącznym atrybutem demokracji i ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu skutecznej kontroli i równowagi między gałęziami władzy państwowej.⁸Niezależność sądownictwa stanowi podstawową zasadę i niezbędny element każdego

⁸ Na poziomie ONZ praworządność określa się jako „zasadę sprawowania władzy, zgodnie z którą wszystkie osoby, instytucje i podmioty publiczne oraz prywatne, w tym samo państwo, podlegają przepisom prawa, które są publicznie ogłaszane, jednakowo egzekwowane i niezależnie rozstrzygane przez sądy,

demokratycznego państwa prawa.⁹ Wymóg niezależności sądów stanowi element istoty prawa każdej osoby do rzetelnego procesu, tj. do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jej sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, gwarantowanego w art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (dalej: „MPPOiP”)¹⁰, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: „EKPC”) oraz art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”)¹¹, odczytywanym w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma również kluczowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka.¹² Niezależność i niezawisłość oznaczają, że sądownictwo jako instytucja, ale także poszczególni sędziowie, muszą mieć możliwość wykonywania obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź innych zewnętrznych czynników. Niezależność sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości i

a jednocześnie pozostają zgodne z międzynarodowymi normami i standardami praw człowieka. Praworządność wymaga również środków zapewniających przestrzeganie zasad nadrzędności prawa, równości wobec prawa, odpowiedzialności prawnej, rzetelności w stosowaniu prawa, podziału władzy, udziału w podejmowaniu decyzji, pewności prawa, unikania uznaniowości oraz przejrzystości procesowej i prawnej”, zob. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General* [„Praworządność i przejściowa sprawiedliwość w społeczeństwach konfliktowych i pokonfliktowych: raport Sekretarza Generalnego”] (S/2004/616, 23 sierpnia 2004 r.), pkt. 6. Zob. także Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, o ile jest ona realizowana w zgodzie z „Podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności sądownictwa” oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Państwa uczestniczące OBWE potwierdziły, że: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności, zapewniającej regularność i spójność w ustanawianiu oraz egzekwowaniu porządku demokratycznego, lecz sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji nadrzędnej wartości osoby ludzkiej, gwarantowaną przez instytucje tworzące ramy dla jej możliwie najpełniejszej realizacji”; zob. CSCE/OBWE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji na temat Wymiaru Ludzkiego CSCE”], Kopenhaga, 29 czerwca 1990 r., pkt. 2. Zob. również Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”], CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., część II, sekcje B, D i E, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) w dniu 11 października 2017 r. (zob. [uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2187\(2017\)](#)).

9 Zob. Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, o ile jest ona realizowana w zgodzie z „Podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności sądownictwa” oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Jak stwierdza się w „Dokumencie kopenhaskim OBWE z 1990 r.”: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności, zapewniającej regularność i spójność w ustanawianiu oraz egzekwowaniu porządku demokratycznego, lecz sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji nadrzędnej wartości osoby ludzkiej, gwarantowaną przez instytucje tworzące ramy dla jej możliwie najpełniejszej realizacji” (pkt 2).

10 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r. Zob. również Komitet Praw Człowieka ONZ, *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., w którym przedstawiono wiodącą wykładnię art. 1 MPPOiP.

11 Zob. wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>>. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Zob. również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 42. TSUE w wyroku w sprawie *Simpson* wyraźnie potwierdził również, że prawo do niezależnego sądu ustanowionego ustawą obejmuje także proces powoływania sędziów. Trybunał opracował podobny test oceny co ETPC, opierając się na charakterze i wadze nieprawidłowości oraz na tym, czy stwarza ona (rzeczywiste) ryzyko nadmiernego wpływu innych organów państwowych na proces mianowania; zob. TSUE, *Simpson przeciwko Radzie* (wielka izba), C-542/18, 26 marca 2020 r., pkt. 75. W połączonych sprawach *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu* TSUE podkreślił, że ustalenie, czy sąd jest niezależny opiera się na obiektywnych okolicznościach jego utworzenia, sposobie i okolicznościach powoływania jego członków oraz cechach, które „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym” (TSUE, *A. K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu* (wielka izba), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r.). TSUE w sprawie *W.Ż.* stwierdził również, że „nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczących podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa” (TSUE (wielka izba), *W.Ż.*, C-487/19, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) w Polsce (dotyczący Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego), 6 października 2021 r., pkt 130).

12 Zob. np. *OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems* [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach sądownictwa karnego”] z 6 grudnia 2005 r.

jego wiarygodności, aby zapewnić, że wszyscy są postrzegani jako równi wobec prawa oraz traktowani w ten sam sposób i aby nikt nie stał ponad prawem.

16. W odniesieniu do bezpieczeństwa kadencji i nieusuwalności sędziów, które stanowią integralne elementy gwarancji niezależności sądownictwa¹³, sędziowie *powołani zgodnie z wymogami praworządności* muszą mieć zagwarantowane powołanie do chwili osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku lub wygaśnięcia ich kadencji, jeżeli zostali powołani na czas określony.¹⁴ Wyjątki od tej zasady muszą być ograniczone do ściśle określonych przypadków, jednoznacznie uregulowanych w ustawie, a decyzji o usunięciu sędziego nie należy podejmować pochopnie ani w trybie uproszczonym.¹⁵ Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) wskazały, że zasada nieusuwalności nie jest bezwzględna i mogą istnieć od niej pewne ograniczone wyjątki, o ile służą uzasadnionemu celowi i są wobec niego proporcjonalne oraz nie skutkują postrzeganiem lub rzeczywistym brakiem niezależności i bezstronności sądu.¹⁶ W szczególności ETPC podkreślił, że poszanowanie tych zasad za wszelką cenę i kosztem wymogów «sądu ustanowionego ustawą» może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. Podobnie jak we wszystkich sprawach, w których dochodzi do starcia podstawowych zasad Konwencji, w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i znaczącym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej [...] oraz zasady nieusuwalności sędziów w stosownych przypadkach, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy”.¹⁷
17. Jak wskazano w opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r., nie jest jasne, czy z nieprawidłowości w powołaniach dokonanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. można wyprowadzić wniosek, że żadnej z powołanych w ten sposób osób nie można uznać za „sędziego” w świetle obowiązującego prawa krajowego.¹⁸ Jeśli zaś uznaje się, że osoby te nie mają statusu sędziego, wówczas zasada nieusuwalności nie miałaby wobec nich zastosowania.¹⁹ W tym

13 Zob. np. Komitet Praw Człowieka ONZ, *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”], 23 sierpnia 2007 r., pkt 19; Rada Europy, *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities* [„Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności”], 17 listopada 2010 r., pkt 49; ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)* [„Zalecenia w sprawie niezawisłości i odpowiedzialności sędziów (Zalecenia warszawskie)”], październik 2023 r., pkt 32.

14 Ibidem. Zob. również *United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary* [„Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezależności sądownictwa”], zatwierdzone rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 40/32 z 29 listopada 1985 r. i 40/146 z 13 grudnia 1985 r., zasada 12; CCJE [Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich], *Opinion No. 1 (2001) on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges* [„Opinia nr 1 (2001) w sprawie standardów dotyczących niezależności władzy sądowniczej oraz nieusuwalności sędziów”], pkt 57 i 60. W dokumencie *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska karta ustawowych zasad dotyczących sędziów”] (Strasburg, 8-10 lipca 1998 r.), przyjętym przez Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, DAJ/DOC (98)23 z 1998 r. potwierdzono, że zasada ta dotyczy także powołania lub przeniesienia na inne stanowisko lub w inne miejsce bez zgody sędziego (z wyjątkiem przypadków reorganizacji sądów lub gdy działania takie mają charakter jedynie tymczasowy). Zob. również OBWE, *1991 Moscow Document* [„Dokument Moskiewski z 1991 r.”], pkt 19.2 (v), gdzie zawarto konkretne zobowiązanie do zagwarantowania bezpieczeństwa kadencji sędziów. Zob. również UN ECOSOC, E/CN.4/2005/102/Add.1, *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity* [„Zaktualizowany zestaw zasad dotyczących ochrony i promowania praw człowieka poprzez działania na rzecz zwalczania bezkarności”], zasada 30, która brzmi następująco: „Zasada nieusuwalności jako podstawowa gwarancja niezawisłości sędziów musi być przestrzegana w odniesieniu do sędziów, którzy zostali powołani zgodnie z wymogami praworządności. Z kolei sędziowie powołani niezgodnie z prawem lub wywodzący swoją władzę sędziowską z aktu lojalności mogą zostać zwolnieni ze stanowiska z mocy prawa zgodnie z zasadą paralelizmu. Należy umożliwić im zaskarżenie zwolnienia w postępowaniu spełniającym kryteria niezależności i bezstronności w celu ubiegania się o przywrócenie na stanowisko”. Zob. także *Vetting: An Operational Framework in Rule-Of-Law Tools For Post-Conflict States* (Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, 2006) HR/PUB/06/5; *Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings: Operational Guidelines* (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, 2006).

15 Zob. również ODIHR, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)*, 30 sierpnia 2017 r., w języku angielskim i polskim, pkt 67.

16 Zob. np. TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r. oraz ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 239.

17 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 240.

18 Zob. *Opinia końcowa ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 31 grudnia 2024 r. w języku angielskim i polskim, pkt 86.

19 Zob. Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów Prawa Rady Europy, *Poland - Urgent Joint Opinion on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland* [„Polska – pilna wspólna opinia dotycząca projektu ustawy zmieniającej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa w Polsce”], CDL-AD(2024)018, 8 maja 2024 r., pkt 60 oraz *Poland – Joint Opinion of the Venice Commission on European standards regulating the status of judges* [„Polska – wspólna opinia Komisji Weneckiej dotycząca europejskich standardów regulujących status sędziów”], CDL-AD(2024)029, 14 października 2024 r., pkt 23, gdzie podkreśla się, że aby powołanie mogło korzystać z gwarancji nieusuwalności, musi spełniać zarówno krajowe standardy konstytucyjne, jak i standardy europejskie.

zakresie ETPC, TSUE oraz Sąd Najwyższy stwierdzają w swoich orzeczeniach naruszenie prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą w sytuacji, gdy w składzie orzekającym uczestniczyła osoba powołana lub awansowana do Sądu Najwyższego przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. Fakt ten stawia pod znakiem zapytania jej status prawidłowo powołanego sędziego oraz związane z tym bezpieczeństwo kadencji i nieusuwalność, które powinny chronić sędziów i stanowić gwarancję ich niezawisłości. Zarazem zasada ta, jak wskazano powyżej, nie ma charakteru bezwzględnej i dopuszcza się wyjątki od jej stosowania, „jeżeli jest to uzasadnione uprawnionym celem, jest proporcjonalne w świetle tego celu i o ile nie budzi w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionej wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do reprezentowanych przed nim interesów”.²⁰ W tym zakresie proponowana reforma realizuje uzasadniony cel polegający na przywróceniu wymogu sądu „ustanowionego ustawą” oraz doprecyzowaniu statusu sędziów, tak aby zapewnić większą pewność prawa oraz przywrócić bądź wzmocnić niezależność sądownictwa.

1.2. Zasada powagi rzeczy osądzonej

18. W odniesieniu do skutków orzeczeń wydanych przez osoby powołane lub awansowane przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. należy podkreślić, że pewność prawa stanowi jeden z fundamentów zasad praworządności. Wymaga ona między innymi, aby rozstrzygnięcia sądów, które stały się ostateczne, nie były podawane w wątpliwość (zasada *res judicata*), co oznacza, że prawomocne wyroki muszą być respektowane, chyba że istnieją przekonujące powody do ich wzruszenia.²¹ ETPC podkreślił również, że „[z]miany prawomocnych orzeczeń skutkowałyby ogólnym klimatem niepewności prawnej, zmniejszając zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym do państwa prawa”.²² Co do zasady, w sprawnie funkcjonującym systemie sądowym błędy i uchybienia w orzeczeniach sądowych – w tym te, które rzekomo naruszają praworządność lub „sprawiedliwość społeczną” – powinny być korygowane w toku zwykłej kontroli instancyjnej lub postępowania kasacyjnego, zanim rozstrzygnięcie stanie się prawomocne, co pozwala uniknąć ryzyka, że strony nie będą w stanie powoływać się na wiążące orzeczenia sądowe.²³ Ewentualne „nadzwyczajne środki zaskarżenia” (lub równoważne procedury), a także inne tryby lub mechanizmy ponownego rozpoznania sprawy bądź wznowienia postępowania, powinny być stosowane wyłącznie w celu naprawienia fundamentalnych wad lub pomyłek sądowych: innymi słowy, jeżeli są one konieczne w świetle okoliczności o istotnym i przekonującym charakterze, a nie służą ponownemu rozpoznaniu sprawy lub są formą „ukrytej” apelacji.²⁴ Zasada pewności prawa powinna być brana pod uwagę przy rozważaniu skutków orzeczeń wydanych przez sędziów, których powołanie było obciążone wadą lub przez składy orzekające z udziałem takich sędziów.
19. Rozważając konsekwencje powołania sędziego w sposób wadliwy, w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii* ETPC zauważył, że należy wyważyć kilka powiązanych ze sobą, często wzajemnie się uzupełniających i równie istotnych zasad państwa prawa, w tym zasadę pewności prawa oraz prawo

20 Zob. np. TSUE, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 79, oraz ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 239.

21 Zob. np. ETPC, *Brumărescu przeciwko Rumunii*, nr 28342/95, 28 października 1999 r., pkt 61, i *Riabych przeciwko Rosji*, nr 52854/99, 24 lipca 2003 r., pkt. 51-52. Zob. również np. Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., część II, sekcje B, D i E, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) w dniu 11 października 2017 r. (zob. *uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2187(2017)*, str. 25-27. Zob. również Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., pkt 63.

22 ETPC, *Stere i inni przeciwko Rumunii*, skarga nr 25632/02, 23 lutego 2006 r., pkt 53. Zob. również *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 222, w którym Trybunał podkreślił, że „założenie poszanowania zasady *res iudicata*, która poprzez zabezpieczenie prawomocnego charakteru wyroków i praw stron postępowań krajowych – w tym osób pokrzywdzonych – służy zapewnieniu stabilności systemu sądownictwa i przyczynia się do budowania zaufania społeczeństwa do sądów”.

23 Zob. Komitet Ministrów Rady Europy, *Resolution on the Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Ryabikh Group (113 cases) against Russian Federation* [„Uchwała w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z grupy Riabych (113 spraw) przeciwko Federacji Rosyjskiej”], 10 marca 2017 r., załącznik 2, część III (A). Zob. również ETPC, *Nielubin przeciwko Rosji*, nr 14502/04, 2 listopada 2006, pkt 28, w którym wskazano w szczególności, że „kontrola nadzorcze” (lub równoważne procedury) nie powinny co do zasady być możliwe, jeżeli wadę można było usunąć w postępowaniu odwoławczym.

24 Zob. np. ETPC, *Riabych przeciwko Rosji*, nr 52854/99, 24 lipca 2003 r., pkt. 51-52.

do niezależnego i bezstronnego „sądu ustanowionego ustawą”, nawet jeżeli w określonych okolicznościach zasady te mogą pozostawać ze sobą w kolizji.²⁵ Trybunał podkreślił jednak, że zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej nie są bezwzględne.²⁶ETPC stwierdził, że „poszanowanie tych zasad za wszelką cenę i kosztem wymogów «sądu ustanowionego ustawą» może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. Podobnie jak we wszystkich sprawach, w których dochodzi do starcia podstawowych zasad Konwencji, w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i znaczącym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej [...] oraz zasady nieusuwalności sędziów w stosownych przypadkach, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy”²⁷, aby zapewnić usunięcie „fundamentalnych wad lub pomyłek sądowych”.²⁸Stwierdzenie, że decyzja w sprawie była niekompletna lub jednostronna lub że postępowanie doprowadziło do błędnego rezultatu nie może samo w sobie, „wobec braku błędów w zakresie właściwości lub poważnych naruszeń przepisów procesowych, nadużycia uprawnień, oczywistych błędów w stosowaniu prawa materialnego lub innych ważkich powodów wynikających z interesu wymiaru sprawiedliwości, wskazywać na istnienie fundamentalnej wady obciążającej poprzednie postępowanie”²⁹.

20. TSUE zajął podobne stanowisko, stwierdzając, że w celu zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych oraz należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości prawomocne orzeczenia co do zasady nie powinny być uchylane.³⁰ Podkreślił ponadto, że „w braku przepisów Unii w tym zakresie tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej przy poszanowaniu jednakże zasad równoważności i skuteczności”.³¹ TSUE uznał również uchwałę wydaną przez wadliwie powołanych sędziów, w tym przypadku Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, za nieskuteczną ze względu na sprzeczność z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także przyznał, że powód powinien mieć możliwość powołania się na taką nieskuteczność wobec innych organów krajowych.³² Trybunał ponadto dopuścił możliwość uznania za „niebyłe” postanowienie sędziego, „jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.³³
21. Trybunał stwierdził zarazem, że „jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego moc rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej

25 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 237.

26 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 238.

27 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 240.

28 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 238 i 240 oraz *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 224.

29 ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 225.

30 Zob. TSUE, *Dragoş Constantin Târşia przeciwko Statul român, Serviciul public comunitar regim permise de conducere şi înmatriculare a autovehiculelor* (wielka izba), C-69/14, 6 października 2015 r., pkt 28; TSUE, *XC i inni* (wielka izba), C-234/17, 24 października 2018 r., pkt. 52; TSUE, *Oana Mădălina Călin przeciwko Direcţia Regională a Finanţelor Publice Ploieşti - Administraţia Judeţeană a Finanţelor Publice Dâmboviţa i inni*, C-676/17, 11 września 2019 r., pkt 26.

31 TSUE, *Impresa Pizzarotti & C. SpA przeciwko Comune di Bari i innym*, C-213/13, 10 lipca 2014 r., pkt. 54.

32 TSUE, *W.Ż. przeciwko AS, Sądowi Najwyższemu*, sprawy połączone od C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20, postanowienie z dnia 22 grudnia 2022 r., pkt 85.

33 Zob. np. TSUE, *W.Ż.* (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – powołanie) (wielka izba), C-487/19, 6 października 2021 r., pkt 161; oraz TSUE, *„R” S.A. przeciwko AW „T” sp. z o.o.*, C-225/22, 4 września 2025 r., pkt 69.

przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z przepisami Unii”.³⁴ Jak również stwierdził TSUE w swoim orzecznictwie, „zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji”, jako że ochrona praw człowieka jednostek uległaby osłabieniu, gdyby „wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki, pod pewnymi warunkami, naprawienia szkody wyrządzonej im [...] przez orzeczenie sądu państwa członkowskiego orzekającego w ostatniej instancji”.³⁵

22. W świetle powyższego – i jak podkreśla ODIHR w swoich wcześniejszych analizach prawnych – fakt, iż kolejne reformy sądownictwa wprowadzane po 2017 r. znacząco osłabiły niezależność sądów i doprowadziły do systemowych braków w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości jest powszechnie odnotowywany zarówno na szczeblu międzynarodowym (ETPC, TSUE, ODIHR), jak i krajowym (Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny). Ta diagnoza uwypukla pilną potrzebę reformy oraz – potencjalnie – sięgnięcia po wyjątkowe, jednorazowe środki, aby nie dopuścić do utrwalenia się systemowej dysfunkcji potwierdzonej przez sądy europejskie. Jak stwierdzono w nocie ODIHR z 2024 r., ocena skutków orzeczeń wydawanych przez osoby powołane lub awansowane w sposób wadliwy powinna obejmować test równowagi między prawem jednostki do sądu ustanowionego ustawą a wymogami interesu publicznego w zakresie pewności prawa, w tym stabilności orzeczeń i poszanowania zasady powagi rzeczy osądzonej. Zastosowanie takiego testu zakłada podejście zindywidualizowane, które w należyty sposób uwzględnia potrzeby wszystkich stron w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także prawa i interesy osób trzecich.³⁶

2. KONTEKST I UWAGI OGÓLNE DOTYCZĄCE SPOSOBÓW PRZECIWDZIAŁANIA NIEPRAWIDŁOŚCIOM W PROCESACH POWOŁYWANIA SĘDZIÓW

23. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, jego głównym celem jest wykonanie wyroku pilotażowego ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* z 23 listopada 2023 r.³⁷ Wyrok ten stwierdza, że nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów, wynikające z udziału KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., prowadzą do wadliwych powołań naruszających prawo do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, przy czym skutki takich nieprawidłowości mogą różnić się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Należy odnotować, że z uwagi na środki już przyjęte przez polski rząd oraz te będące w przygotowaniu, w tym projekt ustawy, ETPC zgodził się odroczyć rozpatrywanie spraw, których dotyczy wyrok pilotażowy w sprawie *Wałęsa* o kolejny rok, tj. do 23 listopada 2026 r.³⁸
24. W sprawie *Wałęsa* ETPC w pełni podzielił zalecenia udzielone Polsce przez Komitet Ministrów Rady Europy w [decyzji](#) przyjętej na 1468. posiedzeniu w dniach 5-7 czerwca 2023 r., w której wezwał on Polskę do „pilnego wypracowania środków mających na celu (i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS; (ii) uregulowanie **statusu wszystkich sędziów** powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. oraz **orzeczeń wydanych z ich udziałem**; oraz (iii) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawie powołania sędziów przedstawianych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Sądowi Najwyższemu”³⁹, bez różnicowania kategorii sędziów, poziomów instancji ani wydawanych przez nich orzeczeń. Pod tym względem niniejszą pilną przejściową opinię należy czytać wraz z [Notą ODIHR na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów](#) z 12 sierpnia 2024 r.

³⁴ TSUE, *Impresa Pizzarotti & C. SpA przeciwko Comune di Bari i innym*, C-213/13, 10 lipca 2014 r., pkt. 62.

³⁵ TSUE, *Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii*, C-224/01, wyrok z dnia 30 września 2003 r., pkt. 33 i 40.

³⁶ ODIHR, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów* z 12 sierpnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), pkt 20.

³⁷ ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329.

³⁸ Zob. [informacja prasowa ETPC](#).

³⁹ ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329. Ze stosowną decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy, przyjętą na jego 1468. posiedzeniu, można zapoznać się tutaj: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/>.

25. Ogólnie rzecz biorąc, „wybór środków, które mają zostać wykorzystane w krajowym porządku prawnym w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 46 Konwencji, należy przede wszystkim do zainteresowanego państwa”.⁴⁰ Kluczową zasadą w orzecznictwie ETPC jest margines uznania przysługujący państwom przy kształtowaniu ich porządku prawnego w odniesieniu do określonych aspektów systemu ochrony praw człowieka. W wyroku w sprawie *Ástráðsson* ETPC podkreślił, że państwom należy przyznać pewien margines uznania przy usuwaniu skutków naruszenia art. 6 EKPC, ponieważ organy krajowe są co do zasady w lepszej pozycji, aby ocenić, w jaki sposób w danej sytuacji najlepiej urzeczywistnić interes wymiaru sprawiedliwości oraz rządu prawa – wraz ze wszystkimi ich elementami, które niekiedy pozostają ze sobą w napięciu.⁴¹ Jednocześnie uznaniowość władz w tej materii musi zostać wyważona wobec praw osób, na które projekt ustawy będzie oddziaływać – zarówno tych powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., jak i osób, których prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą zostało lub mogło zostać naruszone w wyniku nieprawidłowości towarzyszących powołaniu lub awansowi. Trybunał wskazał zarazem, że prawo do „sądu ustanowionego ustawą”⁴² nie powinno być interpretowane w sposób nadmiernie rozszerzający, przez co wszelkie nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziów mogłyby to prawo naruszać, a także podkreślił, że „Zamiast tego, zajmując się tą sprawą, należy zachować pewną powściągliwość”.⁴³
26. Analizując nieprawidłowości w powoływaniu sędziów oraz wymóg, by sąd był ustanowiony ustawą, TSUE – choć co do zasady odwołuje się do orzecznictwa ETPC, gdy ma ono zastosowanie – mocniej akcentuje powiązania z zasadą niezależności sądownictwa. Bada bowiem, czy w świetle różnych czynników systemowych i okoliczności dana nieprawidłowość „stwarza [...] rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów [...]”.⁴⁴
-
- 40 Zob. np. ETPC, *Assanidze przeciwko Gruzji* (wielka izba), skarga nr 71503/01, 8 kwietnia 2004 r., pkt 202.
- 41 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 243.
- 42 ETPC w sprawie *Ástráðsson* opracował test mający na celu ustalenie, czy wady w procedurze powoływania sędziów stanowią naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w oparciu o trzy łączne kryteria: (1) czy doszło do wyraźnego naruszenia prawa wewnętrznego, (2) czy naruszenia prawa krajowego odnoszą się do fundamentalnej zasady procedury powoływania sędziów oraz (3) czy stwierdzone naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” zostały poddane skutecznej kontroli i naprawione przez sądy krajowe. Stosując test *Ástráðsson*, ETPC stwierdził w sprawie *Wałęsa*, że wadliwa KRS przestała być organem zapewniającym wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, że procedura powoływania sędziów, uwidaczniająca nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowiła fundamentalną nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces i podważającą legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów oraz że brakuje trybu, który pozwalałby zaskarżyć wady procedury powoływania sędziów przed sądem krajowym. TSUE w sprawie *Simpson* również wyraźnie potwierdził, że prawo do niezależnego sądu ustanowionego ustawą obejmuje także proces powoływania sędziów i opracował podobny test co ETPC, biorąc pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz oceniając, czy „nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów”, zob. wyrok TSUE w sprawie *Erik Simpson i HG przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej* (wielka izba), sprawy połączone C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, 26 marca 2020 r., pkt 75.
- 43 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 236.
- 44 TSUE, *W.Ż.* (wielka izba), C-487/19, 6 października 2021 r., pkt. 130. Zob. również TSUE, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, (wielka Izba), C-718/21, 21 grudnia 2023 r., pkt. 76-77. W sprawie *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* TSUE, oceniając złożony przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stwierdził, że przy ocenie wpływu nieprawidłowości na proces powoływania należy w pierwszej kolejności domniemywać, że sąd krajowy spełnia wymogi art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Domniemanie to może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a w konsekwencji, że skład orzekający nie spełnia wymogów pozwalających na uznanie go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE. Trybunał uznał, że w takim przypadku całokształt warunków i okoliczności może bowiem „budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym” (pkt. 76-77). Zob. również wyrok TSUE w sprawie *C.W. S.A. i inni przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, C-326/23, 7 listopada 2024 r., który potwierdza takie podejście w odniesieniu do sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, powołanego przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., mimo że sędzia ten nie orzekał w żadnej z izb lub składów, które ETPC ostatecznie uznał za naruszające art. 6 EKPC. Trybunał stwierdził, że „[w]

27. Pomimo tych zróżnicowanych sposobów ujmowania nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po 2017 r., z orzecznictwa TSUE i ETPC odnoszącego się do reform sądownictwa w Polsce oraz ich skutków wynika, że nieprawidłowości dotyczące procedury powołania niektórych sędziów z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po 2017 r., a także kategorii lub poziomów instancji, do których należą, bądź składów czy izb, w których orzekają (co zasadniczo oznacza Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz dawną Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, jak również inne składy z udziałem co najmniej jednego wadliwie powołanego sędziego), prowadzą do stwierdzenia naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą”.⁴⁵
28. Powstaje zatem pytanie, czy można uznać, że przywołane wyroki sądów międzynarodowych i wynikające z nich wnioski rozciągają się poza tych konkretnych, wadliwie powołanych sędziów i kategorie/szczeble sądowe, do których przynależą, w efekcie obejmując wszystkich sędziów, którzy zostali powołani z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po 2017 r. ETPC stwierdził w orzecznictwie, że wprawdzie „brak niezależności zreformowanej KRS generalnie skutkuje wadami podważającymi niezawisłość i bezstronność sądu, to jednak skutki tego różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa”.⁴⁶ Stąd można wnioskować, że skutki prawne orzeczeń wydanych przez sędziów mogą – lub powinny – być różnicowane w zależności od składu orzekającego oraz poziomu instancji. W sprawach *Dolińska-Ficek i Ozimek* oraz *Advance Pharma* ETPC zauważył, że kwestie praworządności wykraczają poza Sąd Najwyższy i mogą również wpływać na legalność powoływania innych sędziów w Polsce⁴⁷, a w konsekwencji na skutki prawne ich postanowień. Można na tej podstawie przypuszczać, że nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów mogą wpływać na powołania nie tylko w Sądzie Najwyższym, ale także w

tym względzie należy podkreślić, że okoliczności, które mogą wzbudzić takie wątpliwości o charakterze systemowym, wiążą się co do zasady z indywidualną sytuacją sędziego lub sędziów [...], a w szczególności z nieprawidłowościami, do których doszło przy powołaniu ich w ramach danego systemu sądownictwa, a nie z przydzieleniem tych sędziów do określonego składu orzekającego [...]” (pkt. 36).

- 45 Zob. również w szczególności ETPC, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 353, gdzie Trybunał podkreśla, że KRS w kształcie nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r. jest „organem, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej” i wzywa Polskę na podstawie art. 46 EKPC do podjęcia „pilnych działań naprawczych”, zauważając, że ustawa z 2017 r. nowelizująca ustawę z 2011 r. umożliwiła władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, „systemowo podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów”; *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 318, w którym powtarza się argument o „immanentnym braku niezależności KRS” i konkluduje się, że „nieuchronnym wnioskiem jest jednak, że dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. i jej zaangażowanie w procedurę powoływania sędziów utrwała dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu praworządności w Polsce”; zob. również ETPC, *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, nr 35599/20, 30 kwietnia 2021 r. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia wymogów „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”) oraz *Tuleya przeciwko Polsce*, nr 21181/19 i 51751/20, 6 lipca 2023 r. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”). Stosując test Ástráðsson, ETPC stwierdził w sprawie *Waleśa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21 z 23 listopada 2023 r., że wadliwa KRS przestała być organem zapewniającym wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, że procedura powoływania sędziów, uwidaczniająca nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowiła fundamentalną nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces i podważającą legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów oraz że brakuje trybu, który pozwalałby zaskarżyć wady procedury powoływania sędziów przed sądem krajowym. Zob. TSUE, *A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, C-824/18, 2 marca 2021 r., pkt. 131-139, gdzie dodatkowo omawia się inne istotne czynniki kontekstowe, które mogą również przyczyniać się do wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesach powoływania sędziów, a w konsekwencji co do niezawisłości sędziów powołanych w wyniku takiego procesu; zob. również TSUE, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (wielka izba), C-718/21, 21 grudnia 2023 r., pkt. 76-77. W sprawie tej, dotyczącej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP), Trybunał stwierdził, że przy ocenie wpływu nieprawidłowości na proces powoływania należy w pierwszej kolejności domniemywać, że sąd krajowy spełnia wymogi art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. Domniemanie to może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziło do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a w konsekwencji, że skład orzekający nie spełnia wymogów pozwalających na uznanie go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE. Zob. również wyrok TSUE w sprawie *C.W. S.A. i inni przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, C-326/23, 7 listopada 2024 r., dotyczącej sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w którym Trybunał stwierdził, że „[w] tym względzie należy podkreślić, że okoliczności, które mogą wzbudzić takie wątpliwości o charakterze systemowym, wiążą się co do zasady z indywidualną sytuacją sędziego lub sędziów [...], a w szczególności z nieprawidłowościami, do których doszło przy powołaniu ich w ramach danego systemu sądownictwa, a nie z przydzieleniem tych sędziów do określonego składu orzekającego [...]”. TSUE dostrzega związek pomiędzy wymogiem ustanowienia sądu na mocy ustawy a zasadą niezawisłości sędziowskiej, badając, czy nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów „stwarza [...]” rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów [...]”; zob. TSUE, *W.Z. (wielka izba)*, C-487/19, 6 października 2021 r., pkt. 130.

- 46 ETPC, *Waleśa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a).

- 47 ETPC, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 368; *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt. 364-365.

innych sądach. Jednocześnie orzecznictwo instancji europejskich nie posuwa się do podważenia legalności wszystkich powołań sędziowskich dokonanych przez KRS w składzie ukształtowanym na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS (dalej: „nowelizacja z 2017 r.”).

29. Ani TSUE, ani ETPC nie przedstawiają w swoim orzecznictwie jednoznacznych wytycznych, jak i nie wskazują jednego rozwiązania lub środka naprawczego, który należałoby zastosować, by usunąć skutki wadliwych powołań sędziowskich, ustalić status osób powołanych lub awansowanych w ten sposób oraz przeciwdziałać potencjalnym, szeroko zakrojonym naruszeniom prawa dostępu do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Jeśli chodzi o ETPC, brak takiego wyraźnego stwierdzenia pozostaje spójny z przywiązaniem Trybunału do zasady subsydiarności w odniesieniu do reform wymiaru sprawiedliwości, o czym wspomniano powyżej. ETPC stwierdził w orzecznictwie, że wprawdzie „brak niezależności zreformowanej KRS generalnie skutkuje wadami podważającymi niezawisłość i bezstronność sądu, to jednak skutki tego różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa”.⁴⁸ Stąd można wnioskować, że skutki prawne uchwał KRS dotyczących powołań i awansów – a w konsekwencji także status sędziów – mogą być zróżnicowane w zależności od składu orzekającego i poziomu instancji.
30. Konstytucja RP stanowi, że „[s]ędziowie są powoływani [...] na czas nieoznaczony” (art. 179), a złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie „na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie” (art. 180 ust. 2). Biorąc pod uwagę gwarancje konstytucyjne, należy uznać, że usunięcie z urzędu, degradacja lub przeniesienie osób powołanych lub awansowanych przez KRS po marcu 2018 r., jeśli traktuje się je jako „sędziów” w krajowym porządku prawnym, naruszałoby zasadę podziału władzy, niezależnie od kwestii konstytucyjności przyjętych w tym celu przepisów.
31. Niezależnie od tego, które rozwiązania polityczne i/lub legislacyjne zostaną przyjęte w celu uregulowania statusu wszystkich sędziów oraz skutków ich orzeczeń, przy wyborze należy kierować się również właściwą oceną potencjalnych skutków pod względem zasobów finansowych i ludzkich wymaganych do ich wdrożenia oraz wpływu na prawa człowieka w odniesieniu do ogółu społeczeństwa, zwłaszcza z perspektywy prawa dostępu do sądu, rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i ogólnie dobrego wymiaru sprawiedliwości. Kierując się zasadą praworządności, należałoby uznać, że wybór rozwiązań politycznych i legislacyjnych powinien w miarę możliwości opierać się na istniejących mechanizmach, procedurach i organach, o ile są one ukształtowane zgodnie z standardami międzynarodowymi oraz działają skutecznie, nawet jeśli miałyby wykonywać nowe, odrębne funkcje, zamiast sięgania po doraźne mechanizmy tworzone specjalnie w tym celu.
32. Podsumowując, jak wskazano w opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r., ocena projektu ustawy powinna uwzględniać szereg ogólnych kwestii przy jednoczesnym poszanowaniu marginesu swobody uznania i autonomii Polski w zakresie wyboru sposobu naprawienia naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Należy między innymi rozważyć następujące kwestie:
- czy inicjatywa prawodawcza pozostaje zgodna z zasadami praworządności, międzynarodowymi normami praw człowieka oraz konstytucją, odpowiednio wyważając zasady podziału władzy, pewności prawa, bezpieczeństwa kadencji i nieusuwalności sędziów – w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie – a także indywidualne prawa osób objętych danymi działaniami, w tym prawo dostępu do sądu oraz prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego;
 - automatyczne (*ex lege*) usuwanie sędziów z urzędu w zakresie, w jakim zwolnienie ze stanowiska kwalifikuje się jako usunięcie z urzędu, bez jakiegokolwiek zindywidualizowanego podejścia przynajmniej wobec wybranych kategorii powołanych osób, będzie najprawdopodobniej

⁴⁸ ETPC, *Walęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a). ETPC stwierdził w sprawie Ástráðsson w odniesieniu do pytania, co stanowi „sąd” i jego skład, że „im sąd jest wyżej umiejscowiony w hierarchii sądowej, tym bardziej rygorystyczne kryteria wyboru należy stosować”, zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* [Wielka Izba], skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 222.

postrzegane jako nieproporcjonalne, chyba że władze przedstawią szczególnie przekonujące powody, a przyjęte zasady i procedury zapewnią wystarczające gwarancje zapobiegające arbitralnemu lub uznaniowemu stosowaniu tego rozwiązania;⁴⁹

- interpretacja orzecznictwa ETPC dopuszcza możliwość zróżnicowania skutków nieprawidłowości w procesach powołań lub awansów w zależności od rodzaju sądu oraz miejsca w strukturze sądownictwa;
- żadne procedury ani kryteria nie powinny obejmować oceny legalności i zasadności poszczególnych orzeczeń lub przebiegu postępowań sądowych, ani też stwarzać ryzyka nieuzasadnionej ingerencji ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej;
- każde rozwiązanie polityczne i/lub legislacyjne powinno sprzyjać szybkiemu rozstrzygnięciu przedmiotowej kwestii;
- podejmowane środki nie powinny mieć charakteru odwetowego;
- czyny, które mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej powinny być rozpatrywane *odrębnie*; należy je zbadać i w stosownych przypadkach wymierzyć karę w ramach zwykłego postępowania dyscyplinarnego lub karnego;
- rozwiązania legislacyjne powinny sprzyjać środkom minimalizującym negatywne skutki dla życia osobistego i zawodowego objętych nimi sędziów, w szczególności w zakresie szkód dla reputacji i skutków finansowych;
- indywidualne prawa osób wadliwie powołanych lub awansowanych, których powołania zostałyby unieważnione, wynikające z art. 6 i 8 EKPC, również będą musiały zostać poszanowane – w zakresie, w jakim prawa te znajdują zastosowanie;
- projektowane rozwiązania legislacyjne powinny być kształtowane z uwzględnieniem interesu publicznego, jakim jest zapewnienie sprawnego wymiaru sprawiedliwości i rozpoznawanie spraw w rozsądnym terminie, a także usunięcie systemowych dysfunkcji wywołanych reformami sądownictwa od 2016 r., tak aby ostatecznie przywrócić zaufanie publiczne do systemu sądowego;
- znaczenie ma również fakt, że polskie sądy są sądami europejskimi, zobowiązanymi do stosowania prawa Unii Europejskiej, które wymaga niezależności sądów w rozumieniu europejskiej zasady praworządności, aby zagwarantować wspólną europejską przestrzeń prawną opartą na wzajemnym zaufaniu.

33. Choć należy uznać, że przewidziane w projekcie ustawy środki naprawcze mieszczą się w szerokiej swobodzie uznania krajowego ustawodawcy, to kontrowersyjny charakter planowanej reformy oraz bezprecedensowa skala systemowych deficytów w wymiarze sprawiedliwości – także w ujęciu porównawczym – sprawiają, że proces legislacyjny powinien w pełni realizować podstawowe zasady demokratycznego stanowienia prawa⁵⁰. W szczególności powinien on zapewniać szeroki i rzeczywisty udział wszystkich zainteresowanych stron, w tym sędziów, stowarzyszeń sędziowskich, przedstawicieli zawodów prawniczych oraz opinii publicznej. Jeśli chodzi o tę ostatnią, istotne będzie również jasne przedstawienie oraz szerokie zakomunikowanie celu, uzasadnienia i zakresu projektowanej reformy w sposób przystępny i zrozumiały dla wszystkich. Nadrzędnym celem zapewnienia rzeczywistego i inkluzywnego udziału jest zbudowanie możliwie najszerszego konsensusu wokół reformy oraz doprowadzenie do tego, by środowiska prawnicze – a zwłaszcza sędziowie, w tym ci powołani zgodnie z prawem, którzy zdecydowali, aby nie ubiegać się o awans nie tylko z powodu wadliwego składu KRS, lecz także w związku z innymi działaniami, takimi jak

49 ETPC, *Polyakh i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r., pkt 296.

50 Zob. ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* [„Wytoczne w sprawie demokratycznego stanowienia prawa na rzecz lepszej legislacji”] (2024), Część II.

zmiany w przepisach i postępowaniach dyscyplinarnych⁵¹ – postrzegali projekt jako odpowiedź sprawiedliwą, proporcjonalną i adekwatną do systemowych wyzwań. Wypracowanie takiego konsensusu jest również konieczne, by przywrócić zaufanie do sądów oraz zapewnić sędziom możliwość sprawowania urzędu w pełni niezawisłe i by byli tak postrzegani przez opinię publiczną (zob. także podrozdział 6 poniżej, zawierający dalsze i bardziej szczegółowe rekomendacje dotyczące procesu legislacyjnego związanego z opracowaniem i przyjęciem projektu ustawy)

34. Wreszcie, w uzasadnieniu mowa jest o dwustopniowej reformie, przy czym zaznacza się, że „do osiągnięcia celów pierwszego etapu nie jest konieczne ukonstytuowanie się prawidłowo ukształtowanej Rady”.⁵² Jak wskazano w opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r., choć przeprowadzanie reformy etapami może być uzasadnione, to takiemu sekwencyjnemu działaniu powinien towarzyszyć pogłębiony namysł oraz szeroki, konstruktywny, inkluzywny i partycypacyjny proces legislacyjny, ukierunkowany na kompleksowe, pogłębione i metodyczne usuwanie strukturalnych i systemowych dysfunkcji wymiaru sprawiedliwości.⁵³ W tym kontekście reforma składu KRS powinna być jednym z priorytetów, ponieważ obecne rozwiązanie prawne, w ramach którego członków-sędziów KRS wybiera Sejm (izba niższa parlamentu), stanowi jedną ze strukturalnych dysfunkcji, które – obok innych czynników – doprowadziły do systemowych nieprawidłowości w procesie powoływania i awansowania sędziów. Brak pilnego rozwiązania może zaś tę sytuację jeszcze bardziej pogorszyć. Aby zapewnić spójność projektu ustawy z innymi inicjatywami legislacyjnymi zmierzającymi do usunięcia pozostałych systemowych dysfunkcji wskazanych w orzecznictwie TSUE i ETPC, projektowane przepisy oraz działania legislacyjne dotyczące reformy KRS i przywrócenia zasad powoływania sędziów-członków KRS przez środowisko sędziowskie powinny zostać przedstawione i omówione jako swoisty „pakiet”. Pozwoli to ograniczyć ryzyko rozbieżności i niespójności, które mogłyby wywołać jeszcze większą niepewność prawną i niestabilność systemu.

3. KATEGORYZACJA PROPONOWANA W PROJEKCIE USTAWY I PROPORCJONALNOŚĆ ŚRODKÓW DOTYCZĄCYCH STATUSU OSÓB WADLIWIE POWOŁANYCH LUB AWANSOWANYCH

35. Artykuł 1 projektu ustawy reguluje skutki uchwał KRS ukształtowaną na podstawie nowelizacji z 2017 r., podejmowanych w sprawach indywidualnych w latach 2018–2025, czyli w okresie, gdy członków-sędziów KRS wybierał Sejm, co było niezgodne z międzynarodowymi zaleceniami, które wskazują, że sędziowską część rad sądownictwa powinni wybierać sami sędziowie.⁵⁴ Zmiana ta

51 Zob. *ustawa o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw*, przyjęta 20 grudnia 2019 r. i podpisana przez Prezydenta 4 lutego 2020 r. Zob. również ODIHR, *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw*, 14 stycznia 2020 r.

52 W uzasadnieniu stwierdza się, że „pierwszy etap zmian związanych z przywracaniem prawa do niezależnego i bezstronnego sądu zostanie zrealizowany z mocy ustawy, poprzez pozbawienie skutków prawnych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa z lat 2018–2025 obejmujących wnioski o powołanie na stanowisko sędziego (z wyłączeniem uchwał podjętych w odniesieniu do sędziów, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy). Powyższe oznacza, że do osiągnięcia celów pierwszego etapu nie jest konieczne ukonstytuowanie się prawidłowo ukształtowanej Rady”.

53 *Opinia końcowa ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 31 grudnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), „Streszczenie”.

54 Zob. *Opinia końcowa dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, 5 maja 2017 r., w języku polskim [tutaj](#), wraz z podaną w niej literaturą. Zob. również ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023, pkt 2, w którym zaleca się w szczególności, aby rady sądownictwa były tworzone „z niewielką przewagą sędziowskich członków wybieranych przez samych sędziów, a zarazem „miały pluralistyczny skład, zapewniający zróżnicowaną reprezentację zawodów prawniczych, w tym przedstawicieli środowiska akademickiego, adwokatury oraz doświadczonych i szanowanych członków społeczeństwa obywatelskiego, którzy mogą wykazać się długą i udokumentowaną działalnością na rzecz wspierania niezależności i odpowiedzialności sądownictwa”. Zob. również np. CCJE, *Opinion no. 24 (2021) on the Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems* [„Opinia nr 24 (2021) w sprawie ewolucji rad sądownictwa i ich roli w niezależnych i bezstronnych systemach sądowych”], pkt 82; Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, pkt 82 oraz ENCJ, *Compendium on Councils for the Judiciary* [„Kompendium o radach sądownictwa”] (2021), s. 6. Zob. również zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, ust. 27–35, gdzie Komisja Europejska zauważa, że „[...] [d]o momentu uchwalenia ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa polski system był całkowicie zgodny z przywołanymi standardami, ponieważ Krajowa Rada Sądownictwa składała się w większości z sędziów wybieranych przez ich przedstawicieli. [...] Nowe zasady wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa znacząco zwiększają wpływ Parlamentu na Radę oraz wpływają niekorzystnie na jej niezależność, wbrew europejskim standardom”.

podważyła samą niezależność KRS, stanowiącą kluczową instytucjonalną gwarancję niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów, a tym samym doprowadziła do jednej z fundamentalnych dysfunkcji polskiego wymiaru sprawiedliwości, co podkreślono w orzecznictwie TSUE i ETPC oraz w dotychczasowych opiniach ODIHR.

36. Artykuł 2 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że „[u]chwały, o których mowa w art. 1, o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu apelacyjnego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub sędziego wojskowego sądu garnizonowego **są pozbawione mocy prawnej**”.
37. Projekt ustawy reguluje ponadto skutki prawne uchwał KRS podjętych w latach 2018–2025 wobec czterech głównych kategorii sędziów, precyzując ich status w następujący sposób:
- początkujący sędziowie, którzy ukończyli Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury i odbyli asesurę sądową, inni początkujący sędziowie, którzy zdali egzamin sędziowski i pracowali na stanowiskach referendarzy sądowych lub asystentów sędziów, jak również sędziowie korzystający z prawa powrotu do wykonywania zawodu sędziego po zrzeczeniu się urzędu w związku z powołaniem do pełnienia funkcji w organach państwowych lub innych⁵⁵, w przypadku których projekt ustawy przewiduje, że potwierdzenie skuteczności ich powołania na stanowisko sędziowskie nastąpi *ex lege* („**kategoria art. 2 ust. 2**”); późniejsze awanse lub przeniesienia uzyskane za pośrednictwem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. są traktowane analogicznie, jak w przypadku osób powołanych na urząd sędziego przed marcem 2018 r.
 - sędziowie powołani po raz pierwszy na urząd sędziego przed marcem 2018 r., a więc w sposób zgodny ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi, lecz później awansowani lub przeniesieni w oparciu o uchwały KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.; awans lub przeniesienie podlegają w takim przypadku unieważnieniu z mocy prawa, a sędzia z dniem wejścia w życie ustawy powraca do pełnienia urzędu sędziego na poprzednim stanowisku („**kategoria art. 3**”), przy czym zgodnie z art. 4 projektu podlega dwuletniej ustawowej delegacji do pełnienia czynności sędziowskich na poprzednim stanowisku;
 - osoby, które zostały powołane po raz pierwszy do pełnienia urzędu sędziego na podstawie uchwał KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. i wcześniej nie zajmowała stanowiska sędziego; w takim przypadku **stosunek służbowy ustaje z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy** („**kategoria art. 5**”) (zob. podrozdział 3.2 poniżej);
 - sędziowie zmuszeni do (przedwczesnego) przejścia w stan spoczynku na podstawie ustawy z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw („**szczególna kategoria art. 13**”), którzy powracają do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku zajmowanym bezpośrednio przed wadliwym powołaniem przez KRS.
38. Ogólnie rzecz biorąc, jak omówiono szerzej poniżej, projekt ustawy stanowi uporządkowaną i w dużej mierze wyważoną odpowiedź na szeroko zakrojone nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów z udziałem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., a zarazem doprecyzowuje status wszystkich sędziów powołanych w tym okresie zgodnie z zaleceniami wynikającymi z wyroku pilotażowego w sprawie [*Waleśa*](#). Rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy służą realizacji uzasadnionego celu, jakim jest przywrócenie wymogu sądu „ustanowionego ustawą” oraz

55 Zob. art. 2 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy dotyczący absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury uprawnionych do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego po odbyciu asesury sądowej; pkt 2 – referendarzy sądowych lub asystentów sędziów, którzy zdali egzamin sędziowski, ale nie odbyli asesury sądowej; pkt 3 – asesorów sądowych w sądach administracyjnych oraz pkt 4 – sędziów prawidłowo powołanych przed marcem 2018 r., którzy zrzekli się urzędu sędziego i korzystają z prawa powrotu do wykonywania zawodu sędziego.

- zapewnienie większej pewności prawa poprzez doprecyzowanie skutków prawnych nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów.
39. Projekt ustawy wprowadza podział na kategorie sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. W odniesieniu do części z nich prawidłowość statusu sędziego zostaje potwierdzona *ex lege* – zasadniczo wtedy, gdy powołanie opierało się na obowiązujących mechanizmach ustawowych, w których rola i uznaniowość KRS były ograniczone, a jej uchwały nie stanowiły rozstrzygnięcia o konkursie na wolne stanowisko sędziowskie, co wyjaśniono również w uzasadnieniu (**kategoria art. 2 ust. 2**). W takim przypadku należy uznać, że osoby zajmujące stanowisko sędziego mogą zasadnie oczekiwać, że je zachowają, co wynika nie tylko z formalnie obowiązujących przepisów, lecz także z wieloletniego stażu pracy od czasu wadliwego powołania – co stanowi istotną okoliczność w świetle orzecznictwa ETPC. Charakter indywidualnego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, gwarantowanego w art. 8 EKPC, oraz interes wymiaru sprawiedliwości wydają się stanowić uzasadnione i proporcjonalne podstawy do ograniczenia prawa do rzetelnego procesu, które nie ma charakteru bezwzględnego. W konsekwencji usunięcie z mocy prawa nieprawidłowości związanych z pierwotnymi powołaniami wydaje się rozwiązaniem uzasadnionym i proporcjonalnym, zwłaszcza w świetle szerokiego marginesu uznania, jaki państwom przysługuje w podejmowaniu działań naprawczych.
40. Projekt ustawy rozróżnia również pomiędzy sędziami posiadającym pierwotnie prawidłowo nadane *votum* (kategoria art. 3), które zostają przywrócone na uprzednio zajmowane stanowisko, choć zarazem są objęte ustawową delegacją (zachowując dotychczasowe wynagrodzenie, ciągłość służby oraz możliwość ponownego udziału w konkursie) i osobami, które takiego *votum* nie posiadają (kategoria art. 5 – osoby powołane po raz pierwszy) i które tracą urząd sędziego, lecz zachowują możliwość ubiegania się o stanowisko referendarza albo powrotu do wykonywanego wcześniej zawodu. Projekt ustawy przewiduje również mechanizmy odwoławcze (art. 15).
41. Szczególne zasady dotyczące powołań lub awansów do Sądu Najwyższego dokonanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. – wyłączające dwuletnią ustawową delegację, ponieważ nie została ona przewidziana w art. 4 ust. 1 projektu ustawy – nie budzą zastrzeżeń, gdyż stanowią logiczną konsekwencję wykonania bogatego orzecznictwa ETPC i TSUE. ETPC jednoznacznie bowiem stwierdził, że „żaden z sędziów powołanych do dwóch pełnych izb Sądu Najwyższego – [obecnie zlikwidowanej] Izby Dyscyplinarnej oraz IKNiSP, a także sędziów powołanych do Izby Cywilnej na wniosek zreformowanej KRS – nie spełnia wymogów «niezawisłego i [bezstronnego] sądu ustanowionego ustawą». W sposób dorozumiany to samo odnosi się do innych powołanych w ten sposób sędziów Sądu Najwyższego”.⁵⁶ Do tego samego wniosku prowadzi analiza orzecznictwa TSUE.⁵⁷ W świetle powyższego, i zgodnie z wnioskami zawartymi w opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r., **powołania dokonane przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej (która zastąpiła Izbę Dyscyplinarną), a także do innych izb Sądu Najwyższego, należy zweryfikować, przy czym weryfikacja ta może prowadzić do ich unieważnienia z mocy prawa.**⁵⁸
42. W opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r. wskazano, że zróżnicowanie kategorii powołań i awansów, wraz z ich uregulowaniem z mocy prawa, może stanowić dopuszczalną opcję legislacyjną, o ile ustawa jasno określi poszczególne kategorie sędziów oraz przejrzyste i obiektywne kryteria ich wyodrębnienia, a także zasady ewentualnego potwierdzenia bądź unieważnienia powołań lub awansów – tak, aby wykluczyć arbitralność, rzeczywistą lub postrzeganą. Ustawa powinna

56 Zob. ETPC, *Walęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a).

57 Zob. np. TSUE, *W.Ż.* (wielka izba), C-487/19, 6 października 2021 r., pkt. 130. Zob. również TSUE, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, (wielka izba), C-718/21, 21 grudnia 2023 r., pkt. 76-77 oraz TSUE, *„R” S.A. przeciwko AW „T” sp. z o.o.*, C-225/22, 4 września 2025 r., pkt 69.

58 Zob. *Opinia końcowa ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 31 grudnia 2024 r. w języku angielskim i polskim*, pkt. 102-103.

ponadto precyzyjnie określać właściwy tryb postępowania oraz skutki dla każdej kategorii, zwłaszcza w zakresie ewentualnego przeniesienia, wynagrodzenia i innych świadczeń, a także możliwości ponownego przydziału lub zastosowania innych rozwiązań.⁵⁹ Proponowana w projekcie ustawy kategoryzacja mieści się w szerokim zakresie uznaniowości oraz autonomii państwa co do sposobu naprawienia systemowych naruszeń prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą i – *prima facie* – uwzględnia kluczowe zasady i gwarancje przedstawione w części 8 opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r.

43. Należy podkreślić, że taka kategoryzacja nie ma charakteru dyskryminacyjnego w rozumieniu art. 14 EKPC ani art. 26 MPPOiP, gdyż zróżnicowanie traktowania pomiędzy wskazanymi kategoriami wydaje się obiektywnie uzasadnione. Nie można uznać, że początkujący sędziowie (oraz inni sędziowie ujęci w kategorii art. 2 ust. 2), sędziowie prawidłowo powołani przed marcem 2018 r. i osoby, które nie pełniły urzędu sędziego przed powołaniem ich przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., znajdują się w „stosunkowo podobnej sytuacji”. Choć przedstawiciele dwóch ostatnich kategorii wykonywali funkcje sędziowskie w warunkach nieprawidłowości dotyczących powołania lub awansu, zróżnicowanie pozostaje obiektywnie uzasadnione ze względu na ich odmienne doświadczenie zawodowe i przebieg kariery. Nie wydaje się również, aby w tym przypadku występowała którakolwiek z przesłanek dyskryminacyjnych (w tym przesłanka w postaci „jakichkolwiek innych przyczyn”).⁶⁰
44. Jednak – jak omówiono szerzej poniżej – konieczne są jeszcze pewne korekty, aby lepiej pogodzić interes publiczny w przywracaniu praworządności w Polsce z prawami osób dotkniętych naruszeniami prawa do rzetelnego procesu, jak również tych powołanych lub awansowanych przez KRS po marcu 2018 r., których planowana reforma obejmie. Dotyczy to przede wszystkim ustawowych delegacji przewidzianych dla wadliwie powołanych sędziów z kategorii art. 3, które mogą sprawiać wrażenie utrwalania istniejących systemowych dysfunkcji – niezależnie od niejasnych i ogólnikowych kryteriów odwołania sędziego z delegacji. W praktyce mogą też dawać tym sędziom przewagę w przypadku ponownego udziału w konkursach. Można również rozważyć wprowadzenie korekt w zakresie trybu i procedury dokonywania kategoryzacji sędziów: w przypadku osób, których powołanie na stanowisko sędziowskie nie podlega walidacji z mocy prawa, należałoby przewidzieć bardziej zindywidualizowane określenie statusu, możliwość przeniesienia w ramach wymiaru sprawiedliwości lub na inne wcześniej zajmowane stanowiska, a także zapewnić jasność co do odpowiadających temu skutków prawnych i uprawnień (takich jak wynagrodzenie, nabyty staż, ewentualne dodatki, możliwości awansu oraz świadczenia socjalne, emerytalne i tym podobne) zgodnie z projektem ustawy i innymi właściwymi przepisami prawa, przy jednoczesnym zagwarantowaniu tym osobom skutecznej możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia przed sądem. Ponadto rozciągnięte w czasie skutki niektórych przepisów projektu ustawy, zwłaszcza tych, które potwierdzają status sędziego *ex nunc* (od dnia wejścia w życie ustawy), może prowadzić do sprzeczności w zakresie ważności orzeczeń wydanych przed tą datą – kwestia ta wymaga więc doprecyzowania.

3.1. Osoby zajmujące stanowisko sędziego bezpośrednio przed awansem lub przeniesieniem na skutek uchwał KRS, które zostały pozbawione skutków prawnych (art. 3)

45. Zgodnie z art. 3 projektu ustawy, do tej kategorii należą sędziowie, którzy przed marcem 2018 r. zajmowali już stanowisko sędziego, a których awans lub przeniesienie opierało się na uchwałach KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., a zatem pozbawionych mocy prawnej w myśl art. 2 ust. 1.

59 Zob. *Opinia końcowa ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 31 grudnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), pkt. 105-110.

60 Zob. np. ETPC, *Carson i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (wielka izba), skarga nr 42184/05, 16 marca 2010 r.

46. Projekt ustawy przywraca te osoby na stanowiska sędziowskie zajmowane przed awansem dokonany za pośrednictwem KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. (art. 3 ust. 1), a jednocześnie pozwala im przez dwa lata – w oparciu o ustawowy mechanizm delegacji – pełnić czynności sędziowskie na stanowisku uzyskanym w wyniku awansu/przeniesienia do sądu wyższej instancji (art. 4 ust. 1). Okres pracy na stanowisku, na który sędzia został powołany na podstawie uchwał KRS pozbawionych mocy prawnej zalicza się także do stażu pracy i jest uwzględniany przy wyliczaniu wynagrodzenia (art. 3 ust. 2-4).
47. Jako że uchwały KRS podjęte w latach 2018–2025 zostają *ex lege* pozbawione mocy prawnej (art. 2 ust. 1), projekt ustawy doprecyzowuje, że stanowiska sędziowskie (powołania, awanse) przyznane na ich podstawie uznaje się za wolne z dniem wejścia w życie ustawy (art. 29 ust. 1). O wolnych stanowiskach Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” nie wcześniej niż po upływie dwóch tygodni od wejścia ustawy w życie. Taki ponowny proces wyboru, *pod warunkiem że zostałby przeprowadzony przez prawidłowo ukształtowaną KRS*, w skład której wchodziłoby członkowie-sędziowie wybierani przez środowisko sędziowskie, co wymagałoby nowelizacji ustawy o KRS z 2011 r. (choć należy przyjać do wiadomości, że przyjęcie tych zmian zależy od przyszłych działań legislacyjnych i na obecnym etapie nie można go zakładać) – zgodnie z trybem postępowania określonym w art. 30-31 projektu ustawy, pozwoliłoby zachować tym sędziom możliwość awansu w ramach systemu zgodnego z konstytucją, a zarazem wypełnić obowiązki systemowe wskazane przez TSUE i ETPC (w tym w sprawach *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek* i *Wałęsa*) w celu usunięcia skutków prawnych nieprawidłowości w powołaniach dokonywanych przez organ pozbawiony niezależności.
48. Projekt ustawy ma na celu (tymczasowo) zapewnić ciągłość służby przez okres co najmniej dwóch lat poprzez ustawową delegację na stanowisko zajmowane przed dniem wejścia ustawy w życie, przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień finansowych oraz uwzględnieniu stażu pracy nabytego podczas zajmowania stanowiska podlegającego unieważnieniu. Z perspektywy praw indywidualnych projekt ustawy wydaje się zmierzać do złagodzenia potencjalnych negatywnych skutków reformy dla tej kategorii sędziów, wprowadzając rozwiązania możliwie najmniej ingerujące i ograniczające ryzyko szkody zawodowej. W praktyce sędziowie ci będą nadal wykonywać te same obowiązki, z zachowaniem odpowiadającego im wynagrodzenia i świadczeń do czasu ponownego konkursu, co pozwala również uniknąć wrażenia odwetu lub represji. Rozwiązanie to ma również na celu ochronę prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości poprzez ograniczenie ryzyka nadmiernego obciążenia sądów, które mogłoby powstać w przypadku automatycznego zdegradowania tych osób z mocy prawa.
49. W przypadku powrotu na poprzednie stanowisko sędziowskie nie można co do zasady powoływać się na art. 8 EKPC w celu podniesienia zarzutu utraty reputacji lub innych konsekwencji, jeśli były one przewidywalnym skutkiem własnych działań danej osoby.⁶¹ Jak wspomniano powyżej, choć sędziowie powołani niezgodnie z prawem (lub wadliwie) nie mogą korzystać z takiej samej ochrony co sędziowie prawidłowo powołani – zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa kadencji i nieusuwalności – istotne jest, aby stosowane wobec nich rozwiązania naprawcze opierały się na jasnych i obiektywnych kryteriach określających ich status oraz wszystkie związane z nim uprawnienia. Ma to na celu ograniczenie ryzyka potencjalnej arbitralności lub dyskryminacyjnego stosowania przepisów. Wpisuje się to w zasadę pewności prawa, która stanowi kluczowy element praworządności niezależnie od statusu czy funkcji danej osoby
- 3.1.1. *Zasady i tryb określania statusu sędziów przeniesionych na uprzednio zajmowane stanowiska sędziowskie*
50. Jak wskazano powyżej, powołania osób piastujących urząd sędziego, które następnie zostały awansowane lub przeniesione na podstawie uchwały KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z

61 Zob. np. ETPC, *Gillberg przeciwko Szwecji* (wielka izba), skarga nr 41723/06, 3 kwietnia 2012 r., pkt 76.

2017 r., są wadliwe. Przy uregulowaniu tej sytuacji można uznać za dopuszczalne rozwiązanie przyjęcie podejścia uwzględniającego zarówno potrzebę sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jak i zróżnicowanie statusu poszczególnych kategorii sędziów należących do tej grupy. Jak jednak podkreślono w opinii końcowej ODIHR w sprawie KRS z 2024 r., przepisy powinny w sposób jasny określać warunki i zasady ewentualnego przeniesienia na poprzednie lub inne (równorzędne) stanowisko sędziowskie. W obrębie tych głównych podkategorii można byłoby ponadto rozróżnić sędziów przeniesionych na inne stanowisko w ramach tego samego szczebla sądownictwa (tzw. awanse poziome) od tych awansowanych do sądu wyższej instancji, przy czym powołania do Sądu Najwyższego wymagają odrębnych rozwiązań.

51. Zgodnie z międzynarodowymi standardami i zaleceniami przenoszenie sędziów lub zastosowanie innych równoważnych środków może nastąpić wyłącznie za ich dobrowolną, swobodnie wyrażoną zgodą, z wyjątkiem sytuacji wyjątkowych, takich jak *uzasadniona* reorganizacja instytucjonalna.⁶² Jak podkreślono również w Zaleceniach warszawskich ODIHR, „przeniesienia dokonywane w ramach reorganizacji sądów powinny w jak największym stopniu respektować ogólne zasady zgody, sprawiedliwości i przejrzystości”⁶³, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przepisach regulujących taką kwestię. W każdym przypadku powinna istnieć możliwość zaskarżenia decyzji o powołaniu na inne stanowisko przed sądem i/lub innym niezależnym organem, który rozpatrzy zasadność przeniesienia.⁶⁴
52. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „[w] razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”. To do właściwych organów krajowych należy ocena, czy planowana reforma może potencjalnie mieścić się w zakresie tego przepisu. W przypadku Polski można argumentować, jak podkreślono powyżej, że reforma w proponowanym kształcie wraz z powiązaną z nią reorganizacją ustroju sądownictwa realizują uzasadniony cel, jakim jest pilne wykonanie orzeczeń sądów europejskich, dążąc tym samym do przywrócenia wymogu sądu „ustanowionego ustawą” oraz zapewnienia większej pewności prawa poprzez doprecyzowanie skutków prawnych nieprawidłowości w procesach powoływania sędziów.
53. Może się okazać, że stanowiska sędziowskie zajmowane przez tych sędziów przed ich powołaniem lub awansem nie są już wolne. Jeżeli osoba aktualnie zajmująca stanowisko jest prawidłowo powołanym sędzią, osobie przenoszonej powinno się co do zasady zaproponować inne stanowisko sędziowskie o statusie i trwałości urzędu odpowiadającym stanowisku pierwotnie zajmowanemu.⁶⁵ W odniesieniu do mechanizmu przewidzianego w projekcie ustawy osoba piastująca stanowisko powinna mieć również możliwość wystąpienia o przeniesienie na stanowisko sędziowskie równoważne wcześniejszemu, jeżeli powoła się na okoliczności związane z życiem osobistym lub rodzinnym.
54. Chociaż projekt ustawy przewiduje powrót na pierwotne stanowisko sędziowskie, nie zawiera mechanizmu umożliwiającego wyznaczenie sędziego na stanowisko równoważne w sytuacji, gdy poprzednie stanowisko nie jest już dostępne, na przykład z powodu reorganizacji sądów, nadmiernego obsadzenia lub z innych przyczyn. Ponadto przywrócenie na poprzednio zajmowane stanowisko (art.

62 ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023 r., pkt. 32-33. Zob. również ODIHR, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)*, 30 sierpnia 2017 r., w [języku angielskim](#) i [polskim](#), pkt 70. Zob. również Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupa Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa], *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Środki skutecznego wdrażania zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010), pkt 16.3.

63 ODIHR, *Recommendations on Judicial Independence and Accountability (Warsaw Recommendations)*, październik 2023 r., pkt 33. Zob. również ODIHR, *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska)*, 30 sierpnia 2017 r., w [języku angielskim](#) i [polskim](#), pkt 70. Zob. również Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity [Grupa Sędziów na rzecz Umocnienia Integralności Sądownictwa], *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct* [„Środki skutecznego wdrażania zasad z Bengaluru dotyczących postępowania sędziów”] (2010), pkt 16.3.

64 *Ibidem* ODIHR, *Warsaw Recommendations*, październik 2023 r., pkt 33. Zob. też CoE Recommendation CM/Rec(2010)12 on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities, pkt 50 oraz Europejska karta ustawowych zasad dotyczących sędziów z 1998 r., pkt 3.4.

65 *Ibidem* ODIHR, *Warsaw Recommendations*, październik 2023 r., pkt 33.

- 3 projektu ustawy) nie jest uzależnione od zindywidualizowanego rozstrzygnięcia, które dla każdego z zainteresowanych sędziów precyzowałoby nie tylko jego status oraz konkretne wcześniejsze stanowisko sędziowskie (lub stanowisko równoważne), lecz także związane z tym uprawnienia, w tym wynagrodzenie, nabyty staż służbowy, ewentualne dodatki, możliwości awansu oraz świadczenia socjalne, emerytalne i tym podobne.
55. Projekt ustawy przewiduje natomiast obwieszczenie przez Ministra Sprawiedliwości wykazu sędziów powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., wraz ze wskazaniem konkretnych skutków uchwał KRS oraz ich podstaw prawnych. Od wpisu do wykazu można wnieść odwołanie do Sądu Najwyższego w terminie dwóch tygodni od dnia obwieszczenia wykazu (art. 14-15 projektu ustawy). Odwołanie to dotyczy jednak wyłącznie prawidłowości kwalifikacji, a nie uprawnień ani innych elementów związanych ze statusem sędziego.
56. Kwestia ta może mieścić się w szerokim zakresie uznaniowości oraz autonomii państwa w zakresie wyboru środków naprawczych wobec naruszeń stwierdzonych w orzecznictwie TSUE i ETPC. Projekt ustawy nie przewiduje zarazem trybu, który pozwalałby ocenić osobistą sytuację sędziego mogącą uzasadniać przeniesienie na stanowisko równoważne, ani możliwości zaskarżenia do sądu skutków planowanych działań, zwłaszcza w zakresie przysługujących uprawnień, takich jak wynagrodzenie, nabyty staż, dodatki, świadczenia socjalne, emerytalne i inne, chyba że odpowiedni środek zaskarżenia zostałby przewidziany w innych przepisach.
57. Należy zauważyć, że **wskazane byłoby, gdyby decyzje określające skutki prawne utraty mocy wiążącej uchwał KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. były podejmowane przez niezależną KRS, a nie przez organ władzy wykonawczej, taki jak Minister Sprawiedliwości.** Powinno to nastąpić pod warunkiem, że Rada zostanie ponownie ukształtowana zgodnie ze standardami i zaleceniami międzynarodowymi, czyli z udziałem sędziów wybieranych przez środowisko sędziowskie. KRS byłaby bowiem lepiej predestynowana w sensie instytucjonalnym do ustalania indywidualnego statusu sędziów. **Uznając jednocześnie, że przebieg reformy KRS zależy od przyszłych działań ustawodawczych i na tym etapie nie można przesądzać o jej kształcie, można dopuścić ewentualne zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości, o ile kryteria i zasady ustalania statusu zostaną jasno określone w ustawie, bez możliwości ich dowolnej bądź uznaniowej interpretacji.**
58. Zamiast dokonywać przeniesienia (oraz ustawowego delegowania) w sposób automatyczny, wyłącznie na podstawie wykazu sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości na mocy artykułu 14 po wejściu w życie projektu ustawy, ustawodawca mógłby rozważyć bardziej zindywidualizowane określanie skutków prawnych utraty mocy wiążącej uchwał KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. Projekt ustawy mógłby ograniczyć się do ustanowienia tych skutków, jednocześnie przewidując, że ich zastosowanie wobec poszczególnych sędziów następowałoby w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej lub innej, najlepiej wydawanej przez nowo ukształtowaną KRS po reformie przywracającej wybór członków-sędziów przez środowisko sędziowskie. **W takim przypadku sędzia, którego dotyczą skutki ustawy, powinien mieć możliwość wyrażenia zgody na zaliczenie go do określonej kategorii/ przeniesienie – a także na powiązane uprawnienia (takie jak wynagrodzenie, nabyty staż zawodowy, dodatki oraz świadczenia socjalne, emerytalne i inne) – bądź zaskarżenia takiej decyzji przed sądem w określonym terminie.** Kontrola sądowa powinna służyć ustaleniu, czy dany sędzia mieści się w kategoriach określonych w projekcie ustawy oraz czy wynikające z takiego zaliczenia skutki prawne są zgodne z obowiązującymi przepisami, w tym projektem ustawy. Rozwiązanie to sprzyjałoby zapewnieniu zgodności z artykułem 180 ust. 2 Konstytucji, ponieważ sędziowie objęci tym mechanizmem albo wyraziliby zgodę na przypisaną im kategorię i odpowiadające jej przeniesienie, albo decyzja ta zostałaby podjęta bądź potwierdzona przez sąd.

59. Choć takie rozwiązanie prowadziłoby do większego skomplikowania procedury i wyłączało automatyczne stosowanie środków naprawczych, jednocześnie zapewniałoby właściwą kontrolę sądową nad stosowaniem i wykładnią projektu ustawy, ograniczało ryzyko kwestionowania konstytucyjności planowanych działań oraz gwarantowało sędziom objętym reformą prawo dostępu do sądu. Projektodawcy powinni zarazem ocenić, czy takie rozwiązanie nie niesłoby ryzyka nadmiernego zakłócenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W każdym razie osoby objęte tymi rozwiązaniami powinny mieć możliwość zaskarżenia przed sądem skutków ich przywrócenia na pierwotne stanowisko sędziowskie, w szczególności w odniesieniu do związanych z tym uprawnień (w tym wynagrodzenia, nabytego stażu, dodatków, świadczeń socjalnych, emerytalnych i innych).⁶⁶
60. W tym zakresie projekt ustawy mógłby przewidzieć mechanizmy, zgodnie z którymi każda z kategorii sędziów wskazanych w projekcie byłaby objęta jednym postępowaniem zbiorowym, przy jednoczesnym wprowadzeniu uproszczonej formy postępowania sądowego, co pozwoliłoby uniknąć konieczności wnoszenia odrębnych skarg indywidualnych przez każdego z zainteresowanych sędziów. Minister Sprawiedliwości mógłby kierować do sądu wnioski o potwierdzenie prawidłowości przeniesienia sędziów (w stosownych przypadkach) z uwagi na to, że spełniają oni przesłanki określone w projekcie ustawy.
61. Takie rozwiązanie zapewniałoby również sędziom objętym działaniem ustawy dostęp do skutecznej ochrony sądowej, ponieważ mieliby możliwość zakwestionowania przeniesienia jeszcze przed jego dokonaniem i to przed właściwym sądem „ustanowionym ustawą”, przy założeniu że zostaną wprowadzone odpowiednie reguły wyłączające z orzekania w tych sprawach sędziów objętych zakresem artykułu 2 ust. 1 projektu ustawy. W konsekwencji **każdy mechanizm aprobaty lub kontroli sądowej powinien wyczerpywać przesłanki „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC, którego nie tworzą wadliwie powołani sędziowie i w którym obowiązują rygorystyczne zasady procesowe dotyczące wyłączania sędziów z orzekania.**

3.1.2. Mechanizm ustawowego delegowania

62. Jak wspomniano wyżej, art. 4 wprowadza rozwiązanie przejściowe regulujące wykonywanie czynności sędziowskich przez sędziów objętych zakresem art. 3, a więc tych, którzy przed awansem lub przeniesieniem – dokonany na podstawie uchwał KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., których moc prawną projekt ustawy znosi – prawidłowo pełnili urząd sędziego. Artykuł 3 przewiduje, że sędziowie ci zostają przywrócenie na ostatnie zajmowane zgodnie z prawem stanowisko, z zachowaniem ciągłości służby. Artykuł 4 natomiast ma na celu zapewnienie stabilności orzecznictwa, umożliwiając im – przez okres do dwóch lat (lub bezterminowo, jeśli przystąpią do ponownego konkursu na wcześniej zajmowane wyższe stanowisko, zgodnie z art. 4 ust. 6–8) – dalsze wykonywanie czynności sędziowskich w sądach wyższej instancji, do których wcześniej zostali awansowani lub przeniesieni, do czasu rozstrzygnięcia ich statusu przez prawidłowo ukształtowaną KRS w powtarzanym postępowaniu konkursowym. Artykuł 4 ust. 9 projektu ustawy przewiduje, że delegacja ustaje z chwilą ustąpienia przez sędziego za trzymiesięcznym uprzedzeniem albo z chwilą prawomocnego zakończenia w stosunku do sędziego powtórnego postępowania konkursowego, „chyba że została podjęta uchwała o przedstawieniu wniosku o powołanie tego sędziego do pełnienia urzędu na stanowisku w sądzie, do którego jest delegowany”. Choć przepis ten nie jest w pełni jasny, wydaje się wskazywać, że delegacja pozostawałaby w mocy również wówczas, gdy sędzia pomyślnie ukończy powtarzane postępowanie konkursowe, przeprowadzone przez nowo ukształtowaną KRS.
63. Odbywa się to poprzez mechanizm ustawowego delegowania, który działa automatycznie, z mocy prawa, przy czym moment rozpoczęcia okresu delegowania określa prezes sądu, do którego

66 Zob. *Opinia końcowa ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa* z 31 grudnia 2024 r. w języku [angielskim](#) i [polskim](#), pkt 121.

delegowano sędziego (art. 4 ust. 2). Ponadto art. 4 zabezpiecza interesy finansowe i zawodowe objętych nim sędziów, gwarantując, że ich wynagrodzenie odpowiada stanowisku, na którym wykonują czynności w ramach delegowania i przysługuje im w tej samej stawce co sędziom mianowanym w sądzie, do którego zostali delegowani. Jednocześnie przepisy art. 4 umożliwiają ustąpienie z delegowania za sześciomiesięcznym uprzedzeniem. Jeżeli sędzia ostatecznie nie zostanie wybrany na wyższe stanowisko w wyniku powtarzanego postępowania konkursowego, automatycznie następują skutki przewidziane w art. 3 i art. 14: sędzia powraca na wcześniej zajmowane stanowisko sędziowskie. Ponieważ awans udzielony wcześniej sędziemu przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. został z mocy prawa pozbawiony skutków prawnych, a sędzia – wskutek negatywnego wyniku ponownego konkursu przeprowadzonego przez prawidłowo ukształtowaną KRS – zostaje przywrócony na wcześniejsze stanowisko, art. 14 zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do opublikowania informacji o konkretnych skutkach prawnych, jakie w związku z tym nastąpiły wobec tej osoby.

64. Takie (automatyczne) ustawowe delegowanie na stanowisko zajmowane przed wadliwym awansem lub przeniesieniem – umożliwiające sędziom delegowanym zachowanie dotychczasowego przydziału spraw oraz zapewniające im jurysdykcję w sprawach już przydzielonych aż do czasu ich zakończenia – budzi wątpliwości z kilku względów. Należy przy tym zakładać, że rozwiązanie to ma służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości: zapobiegać niedoborom kadrowym, umożliwiać niezakłóconą pracę sądów oraz minimalizować potencjalne zakłócenia w toczących się postępowaniach.
65. Po pierwsze, mechanizm ustawowego delegowania zdaje się utrzymywać istniejące dysfunkcje systemowe, ponieważ pozwala sędziom wadliwie powołanym, którzy ubiegali się o awans za pośrednictwem Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., nadal wykonywać obowiązki na dotychczasowych stanowiskach przez co najmniej dwa lata – mimo że formalnie projekt ustawy przewiduje ich powrót na wcześniej zajmowane (zgodnie z prawem) stanowisko. Choć rozwiązanie to można uznać za jeden z dopuszczalnych sposobów naprawienia naruszeń prawa do sądu „ustanowionego ustawą”, to jednak może ono budzić wątpliwości z punktu widzenia odbudowy zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Choć projekt ustawy stara się ograniczyć to ryzyko, przewidując możliwość odwołania sędziego przez KRS, „jeżeli wymaga tego wzgląd na postrzeganie sądu jako organu bezstronnego lub niezależnego” (art. 27 ust. 1),⁶⁷ warunek ten nie został jasno zdefiniowany. Może to prowadzić do jego arbitralnego lub uznaniowego stosowania, a w konsekwencji – do nadużyć. Co więcej, w przeciwieństwie do powołań początkujących sędziów lub innych przypadków objętych art. 2 ust. 2 projektu ustawy, taki sposób postępowania nie wydaje się uzasadniony ani słusznymi oczekiwaniami, ani trudnościami życiowymi. W istocie rzeczy, jak wskazano powyżej, nie można co do zasady powoływać się na art. 8 EKPC w celu podniesienia zarzutu utraty reputacji lub innych konsekwencji, jeśli były one przewidywalnym skutkiem własnych działań danej osoby.⁶⁸ Warto podkreślić, że przepisy projektu ustawy wyraźnie stanowią, iż lata pracy oraz czynności wykonywane na wadliwie objętym stanowisku sędziowskim nie będą uwzględniane przy ponownym postępowaniu konkursowym (art. 31 ust. 3) – niezależnie od niejasnych i ogólnikowych kryteriów odwołania sędziego z delegacji.
66. Należy zauważyć, że obowiązujące przepisy już przewidują mechanizmy czasowego delegowania w sytuacjach, gdy wymaga tego obciążenie pracą danego sądu – oceniane na przykład przez prezesa

⁶⁷ Wydaje się, że poczyniono tu założenie, iż w chwili ewentualnego odwołania funkcjonować będzie już nowa, prawidłowo ukształtowana KRS, z członkami-sędziami wybranymi przez środowisko sędziowskie zgodnie z międzynarodowymi rekomendacjami.

⁶⁸ Zob. np. ETPC, *Gillberg przeciwko Szwecji* (wielka izba), skarga nr 41723/06, 3 kwietnia 2012 r., pkt 76.

sądu apelacyjnego – przy czym delegowanie to wymaga zgody sędziego oraz kolegium sądu, do którego ma nastąpić delegowanie.⁶⁹

67. Projektodawcy mogliby rozważyć, czy nie dałoby się wykorzystać – w możliwie najszerszym zakresie – istniejących mechanizmów albo zastosować doraźne, tymczasowe mechanizmy, które umożliwiłyby delegowanie każdej osoby pełniącej urząd sędziego, a nie wyłącznie tej, która zajmowała stanowisko sędziowskie przed wejściem w życie projektowanej ustawy. W takim przypadku osoba uprzednio pełniąca urząd sędziego mogłaby być również traktowana na równi z innymi sędziami. Pozwoliłoby to właściwym sądom ocenić, co leży w ich najlepszym interesie oraz jakie są ich konkretne, rzeczywiste potrzeby, zgodnie z zasadą samorządności sądownictwa. Takie rozwiązanie wydaje się bardziej wyważone i proporcjonalne, zapewniając prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a zarazem pozwalając uniknąć wrażenia utrwalania wcześniejszych systemowych nieprawidłowości – nawet jeśli tylko przejściowo. Projekt ustawy mógłby w sposób jasny określić zasady doraźnego, tymczasowego delegowania, w tym podstawy prawne oraz ramy czasowe delegowania sędziów na konkretne stanowiska, które będą wymagały obsadzenia, jednocześnie potwierdzając nadrzędną kompetencję właściwych organów danego sądu – w tym prezesów sądów i, w stosownych przypadkach, kolegiów sądów – do formalnego delegowania sędziego.

3.2. Osoby powołane po raz pierwszy do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wyłącznie na skutek uchwał KRS, które zostały pozbawione mocy prawnej (art. 5)

68. Zgodnie z art. 5 projektu ustawy, do tej kategorii należą osoby powołane po raz pierwszy do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wyłącznie na skutek ustaw KRS, które zostały pozbawione mocy prawnej zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy.
69. Projekt ustawy przewiduje, że w przypadku takich osób stosunek służbowy na stanowisku sędziego ustaje z mocy prawa w dniu wejścia w życie ustawy. Jednocześnie projekt ustawy przewiduje dla tych osób różne alternatywy: mianowanie na stanowisko referendarza sądowego (art. 6 ust. 1), powrót do wcześniej wykonywanego zawodu prawniczego, np. prokuratora (art. 7), adwokata (art. 8 ust. 1), radcy prawnego (art. 8 ust. 2) lub notariusza (art. 8 ust. 3), a w przypadku przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku – prawo do emerytury lub renty na zasadach ogólnych (art. 12). Osobom, którym bezpośrednio przed wadliwym powołaniem przez KRS zajmowała stanowisko prokuratora, przepis art. 13 ust. 5 przyznaje prawo ubiegania się o ponowne powołanie na to stanowisko w trybie i na zasadach określonych w art. 7 ust. 1, przy czym przepisy art. 7 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. W przypadku osób, które bezpośrednio przed wadliwym powołaniem przez KRS nie zajmowały stanowiska sędziego lub prokuratora, przepis art. 13 ust. 6 przewiduje zastosowanie art. 12 ust. 2-4, potwierdzając, że ich prawa do emerytury lub renty powinny być określone na zasadach ogólnych oraz że – zgodnie z art. 8 i 9 – mają możliwość powrotu do wcześniej wykonywanych zawodów (adwokata, radcy prawnego, notariusza lub – stosownie do sytuacji – stanowisk w administracji publicznej).
70. Jak wskazano powyżej, w przypadku uznania, że osoby te nie mają statusu sędziego, zasada nieusuwalności nie miałaby wobec nich zastosowania.⁷⁰

69 Zob. np. art. 77 ust. 9 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U.2004.334): „W szczególnie uzasadnionych wypadkach prezes sądu apelacyjnego może delegować sędziego sądu rejonowego albo sędziego sądu okręgowego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie wyższym, po uzyskaniu zgody sędziego i kolegium sądu, do którego ma nastąpić delegowanie, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów działających na obszarze apelacji; przydział spraw delegowanemu sędziemu, jako sędziemu sprawozdawcy, nie może przekroczyć 30 spraw w ciągu roku”.

70 Zob. Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów Prawa, *Poland - Urgent Joint Opinion on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland*, CDL-AD(2024)018, 8 maja 2024 r., pkt. 60 oraz *Poland – Joint Opinion of the Venice Commission on European standards regulating the status of judges*, CDL-AD(2024)029, 14 października 2024 r., pkt 23, gdzie podkreśla się, że aby powołanie mogło korzystać z gwarancji nieusuwalności, musi spełniać zarówno krajowe standardy konstytucyjne, jak i standardy europejskie.

71. Należy jednak zauważyć, że w sytuacji, gdy osoby te nie posiadały wcześniej statusu sędziego, a ich powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego opiera się wyłącznie na nieważnej procedurze, ustanie takiego stosunku służbowego wydaje się prawnie uzasadnione z perspektywy przywracania niezależności i konstytucyjnej legitymacji sądownictwa. Takie rozwiązanie mieściłoby się również w szerokim marginesie uznaniowości państwa przy podejmowaniu środków naprawczych w związku z naruszeniem artykułu 6 ust. 1 EKPC.
72. Jednocześnie automatyczne ustanie stosunku służbowego tej kategorii osób stanowi najbardziej rygorystyczny środek przewidziany w projekcie ustawy. W przypadku osób, które nie pełniły wcześniej urzędu na stanowisku sędziego, skutki projektu ustawy są daleko idące i wymagają uważnej analizy, aby nie dopuścić do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa jednostki. Należy przy tym zagwarantować odpowiednie zabezpieczenia chroniące przed nadmiernymi trudnościami lub uszczerbkiem dla reputacji, w tym skuteczne środki ochrony prawnej, dostęp do kontroli sądowej oraz poszanowanie godności osób objętych regulacją.
73. W projekcie ustawy ustanie statusu sędziego następuje natychmiast, z mocy prawa, bez uprzedniego zawiadomienia i bez kontroli sądowej, a możliwość wniesienia odwołania pojawia się dopiero po obwieszczeniu przez Ministra Sprawiedliwości wykazu sędziów, których stosunek służbowy ustał (art. 15). Choć projekt ustawy przewiduje środki łagodzące, mające ograniczyć nadmierną ingerencję w życie prywatne tych osób – takie jak gwarantowany dostęp do stanowisk referendarzy, rozwiązania dotyczące powrotu do wcześniej wykonywanych zawodów, a także ochrona składek na ubezpieczenie społeczne i świadczeń emerytalno-rentowych – to fakt, że projekt prowadzi do automatycznej i zbiorowej utraty urzędu, bez uprzedniego zawiadomienia i ze skutkiem natychmiastowym, budzi poważne wątpliwości i wymaga bardziej wyważonego, zniuansowanego podejścia. Choć w tym konkretnym przypadku wygaśnięcie statusu sędziowskiego z mocy prawa mogłoby mieścić się w szerokim zakresie uznaniowości państwa przy wykonywaniu wyroków ETPC, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego uprzedniego zawiadomienia oraz gwarancji w zakresie ubezpieczenia społecznego.
74. Jednocześnie, aby zapewnić zgodność z normami prawa międzynarodowego, istotne jest uwzględnienie upływu czasu przy wyważaniu potrzeby zachowania pewności prawa i bezpieczeństwa kadencji sędziów w relacji do prawa strony procesowej do „sądu ustanowionego ustawą”.⁷¹ Im więcej czasu upłynęło od wadliwego powołania sędziego, tym bardziej zawęża się margines uznaniowości organów władzy przy podejmowaniu działań naprawczych, także z uwagi na rosnące oczekiwania osób zajmujących stanowiska sędziowskie.
75. Należy również zauważyć, że projekt ustawy ustanawia dość odmienne zasady przywracania do zawodu osób wykonujących profesje prawnicze, których powołania sędziowskie zostały unieważnione. Choć wszystkie te osoby trafiły do sądownictwa w porównywalnych okolicznościach, byli prokuratorzy korzystają z ustawowego prawa powrotu do zawodu (art. 7), podczas gdy byli adwokaci, radcowie prawni i notariusze muszą przejść zwykłe procedury dopuszczenia do wykonywania zawodu w ramach swoich samorządów zawodowych (art. 8). Choć zróżnicowanie to może wynikać z odmiennych zasad samoregulacji i autonomii poszczególnych zawodów, może się ono również wydawać słabo uzasadnione w świetle celu projektu ustawy, jakim jest przywrócenie praworządności i ciągłości. Bardziej zniuansowane ustawowe zasady przywracania do zawodu osób wykonujących profesje prawnicze, objętych projektowaną regulacją, lepiej służyłyby temu celowi,

⁷¹Zob. ODIHR, [Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów](#), 12 sierpnia 2024 r., podrozdział 7.5. Zob. również ETPC, [Ástráðsson ETPC](#) (wielka izba), skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 252, gdzie Trybunał wskazał, że „wraz z upływem czasu w ramach niezbędnego procesu ważenia interesów zachowanie pewności prawa będzie nabierać coraz większej wagi w stosunku do prawa danej strony procesowej do «sądu ustanowionego ustawą»”. W sprawie *Besnik Cani* Trybunał stwierdził, że „nieprawidłowość w procedurze powołania sędziego niekoniecznie musi być możliwa do zakwestionowania przez osobę powołującą się na prawo «sądu ustanowionego ustawą» w nieograniczony czasowo lub bezwarunkowy sposób. Wraz z upływem czasu w ramach niezbędnego procesu ważenia interesów zachowanie pewności prawa i bezpieczeństwa kadencji sędziów będzie nabierać coraz większej wagi w stosunku do prawa danej strony procesowej do «sądu ustanowionego ustawą»”; zob. ETPC, *Besnik Cani przeciwko Albanii*, skarga nr 37474/20, 4 października 2022 r., pkt 113

ograniczając niepewność i zapewniając poczucie sprawiedliwości. Co więcej, automatyczny powrót prokuratorów może budzić wątpliwości z punktu widzenia zaufania publicznego oraz potencjalnych konfliktów interesów, ponieważ może tworzyć wrażenie ciągłości między kwestionowanymi powołaniami sędziowskimi dokonanyymi przez KRS a ponownymi powołaniami prokuratorскими.

76. Unieważnienie powołania i powrót na poprzednio zajmowane stanowisko może mieć też konsekwencje w zakresie wynagrodzenia i innych świadczeń wynikających z pełnionej funkcji. W szczególności odebranie uprawnień emerytalnych osobom objętym zakresem art. 13, które jednocześnie podlegają regulacji art. 5 ust. 1, a także inne skutki związane z powrotem na wcześniej zajmowane stanowiska mogą budzić zastrzeżenia na gruncie artykułu 8 EKPC, ponieważ utrata uprawnień emerytalnych i powiązanych świadczeń, możliwe obniżenie wynagrodzenia, utrata kontaktów społecznych lub zawodowych oraz potencjalny uszczerbek dla reputacji mogą bezpośrednio wpływać na życie prywatne i rodzinne, bezpieczeństwo finansowe oraz godność danej osoby.⁷² Jednocześnie ocena ta zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności od tego, czy ingerencja służy prawnie uzasadnionemu celowi, ma wyraźną podstawę w prawie oraz czy jest ściśle proporcjonalna do tego celu. W realiach polskich projekt ustawy zmierza do usunięcia systemowych naruszeń wynikających z braku niezależności KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. – celu, który wynika z obszernego orzecznictwa ETPC i TSUE. W zakresie oceny proporcjonalności środka należy zauważyć, że projekt ustawy przewiduje środki łagodzące jego skutki. Choć projekt ustawy znosi uprawnienia emerytalne związane z nieważnym powołaniem, nie pozostawia osób nim objętych bez ochrony socjalnej: odzyskują one dostęp do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, ich składki zostają uregulowane z mocą wsteczną, a ponadto mogą ubiegać się o powrót do wcześniej wykonywanego zawodu lub objąć inne, zgodne z prawem stanowisko. Środki te łagodzą skutki projektu ustawy i świadczą o dążeniu do wyważenia indywidualnych interesów opartych na zaufaniu do państwa z pilną potrzebą przywrócenia niezależności sądownictwa.
77. Aby wyeliminować ryzyko stwierdzenia naruszenia EKPC, w szczególności jej artykułu 8, należałoby w projekcie ustawy przewidzieć procedury umożliwiające ocenę indywidualnych konsekwencji planowanych środków (degradacji i/lub powrotu na poprzednie stanowisko, a także ewentualnego obniżenia wynagrodzenia i/lub świadczeń emerytalnych) w odniesieniu do ich wpływu na „najbliższe otoczenie” danej osoby, w tym jej dobrostan i sytuację rodzinną, możliwości nawiązywania i rozwijania relacji z innymi, a także jej reputację społeczną i zawodową.⁷³ **Ponadto projekt ustawy powinien zapewniać osobom nim objętym możliwość zaskarżenia decyzji i/lub środków wpływających na ich stanowisko, status, związane z nim wynagrodzenie i świadczenia oraz inne prawa.**
78. Jednocześnie, mając na uwadze skutki środków stosowanych wobec osób zaliczonych do kategorii art. 5 oraz zauważając, że projekt ustawy w pewnym stopniu świadczy o dostrzeganiu potrzeby łagodzenia wpływu działań naprawczych na osoby powołane na urząd sędziego w wyniku wadliwych procedur, **zasadne jest wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń w celu zapewnienia, aby zakończenie stosunku służbowego osób po raz pierwszy powołanych na urząd sędziego w ramach tej kategorii następowało w wyniku prawidłowego zastosowania projektu ustawy, a ich status i związane z nim uprawnienia zostały prawidłowo ustalone. O zakończeniu stosunku służbowego należałoby powiadamiać z odpowiednim wyprzedzeniem.** W każdym razie projekt ustawy – o ile nie przewidują tego już inne obowiązujące przepisy – powinien zagwarantować osobom objętym zakresem jego regulacji możliwość zaskarżenia decyzji i/lub środków wpływających na ich stanowisko, status, związane z nimi wynagrodzenie, uprawnienia, inne świadczenia oraz pozostałe prawa.

⁷² Zob. ETPC, *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii*, skarga nr 25240/20, 21 listopada 2023 r., pkt. 88-95.

⁷³ Ibidem

3.3. Przejrzystość i jawność skutków prawnych projektu ustawy

79. Jak wskazano wyżej, artykuł 14 projektu ustawy zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do sporządzenia i opublikowania w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” wykazu wszystkich osób, wobec których znajdą zastosowanie skutki prawne przewidziane w projekcie ustawy. Wykaz ten będzie obejmował dane osobowe (imię, nazwisko, datę urodzenia, stanowisko oraz datę powołania), a także wskazanie określonych skutków ustawy dla danej osoby i ich podstawy prawnej. Artykuł 14 ma na celu zapewnienie przejrzystości w zakresie statusu prawnego osób wadliwie powołanych oraz sposobu jego uregulowania, co stanowi nie tylko obowiązek ustawowy,⁷⁴ lecz także istotny element odbudowy zaufania publicznego i pewności prawa.
80. Należy zauważyć, że zgodnie z właściwymi ustawami regulującymi funkcjonowanie poszczególnych gałęzi sądownictwa, informacje o powołaniach sędziowskich, a także o przeniesieniach lub odwołaniach, są ogłaszane w Monitorze Polskim.⁷⁵ W świetle systemowych wad procesów powołań sędziowskich, potwierdzonych w orzecznictwie TSUE i ETPC, oraz potrzeby odbudowy zaufania publicznego, przejrzystość w zakresie sposobu prawnego usuwania nieprawidłowości w przeszłych powołaniach może być postrzegana jako istotny element przywracania pewności prawa i odbudowy zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Państwo może zatem twierdzić, że publiczna wiedza o zakresie zastosowanych środków naprawczych jest niezbędna dla zapewnienia przewidywalnego funkcjonowania sądów, umożliwienia stronom zrozumienia konsekwencji dla ich spraw, a w rezultacie – dla wzmocnienia zaufania publicznego do zreformowanego wymiaru sprawiedliwości.

4. WZRUSZANIE ORZECZEŃ WYDANYCH Z UDZIAŁEM OSÓB POWOŁANYCH DO PEŁNIENIA URZĘDU NA STANOWISKU SĘDZIEGO NA SKUTEK UCHWAŁ KRS, KTÓRE ZOSTAŁY POZBAWIONE MOCY PRAWNEJ (KATEGORIE ART. 3 I ART. 5)

81. Rozdział 4 projektu ustawy dotyczy wzruszania orzeczeń wydanych przez osoby powołane na stanowiska sędziowskie na podstawie uchwał KRS z lat 2018–2025, które zostały pozbawione mocy prawnej. Dotyczy to zarówno orzeczeń wydanych przez sędziów z kategorii art. 3 (osób wcześniej pełniących urząd sędziowski, awansowanych przez KRS od marca 2018 r.), jak i sędziów z kategorii art. 5 (osób po raz pierwszy powołanych na urząd sędziego przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r.).
82. Artykuł 33 projektu ustawy ustanawia ograniczone przesłanki dopuszczalności, na podstawie których orzeczenie wydane przez osobę wadliwie powołaną w rozumieniu art. 3 ust. 1 lub art. 5 ust. 1 projektu ustawy może zostać wzruszone, a mianowicie:
- wniosek strony lub uczestnika pierwotnego postępowania musi być złożony do właściwego sądu w terminie *miesiąca* od dnia ogłoszenia przez Ministra Sprawiedliwości wykazu, o którym mowa w art. 14 projektu ustawy (art. 33 ust. 4);
 - jeśli strona lub uczestnik postępowania w czasie właściwym dla złożenia wniosku o wyłączenie sędziego podnosił zarzuty co do prawidłowości składu sądu pierwszej instancji lub co do niezawisłości lub bezstronności uczestniczącej w tym składzie osoby (art. 33 ust. 1) oraz
 - jeśli następnie na tej podstawie strona oparła zarzuty apelacji (art. 33 ust. 2).

Jeżeli nie wniesiono takiego zarzutu, orzeczenie pozostaje prawomocne i wiążące oraz zachowuje swoją moc prawną i skutek powagi rzeczy osądzonej.

74 Zgodnie z właściwymi ustawami regulującymi funkcjonowanie poszczególnych gałęzi sądownictwa, informacje o powołaniach sędziowskich, a także o przeniesieniach lub odwołaniach, są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”; zob. np. artykuł 109 ustawy z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

75 Zob. np. art. 109 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

4.1. Przesłanki dopuszczalności wniosku o wzruszenie orzeczenia

83. Orzecznictwo ETPC i TSUE nie wymaga, aby państwo uznawało wszystkie rozstrzygnięcia wydane przez wadliwie powołanych sędziów za nieważne z mocą wsteczną, *ex tunc*, a zatem za niebyłe, ani aby automatycznie wznawiało wszystkie sprawy, w których tacy sędziowie orzekali. Daje ono dość szeroki margines swobody oceny bądź uznaje autonomię państwa w zakresie wyboru sposobu naprawy naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego przeprowadzonego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Ten margines swobody uznania może być jednak ograniczony w przypadku pilnej potrzeby o istotnym i przekonującym charakterze, zwłaszcza w przypadku pomyłki sądowej lub poważnego naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, co uzasadniałoby weryfikację orzeczenia sądowego.
84. Poprzez ograniczenie przesłanek dopuszczalności wniesienia środka prawnego zmierzającego do uchylenia orzeczenia wydanego z udziałem sędziego powołanego w sposób wadliwy, projektodawcy dążą do wyważenia – z jednej strony – zasady pewności prawa, powagi rzeczy osądzonej oraz stabilności całego systemu prawnego, a z drugiej – prawa do rzetelnego procesu oraz skutecznego środka ochrony prawnej przysługującego osobom, których sprawy zostały rozpoznane z udziałem osoby powołanej w procedurze z udziałem wadliwie wyłonionej Krajowej Rady Sądownictwa. Jednocześnie takie przesłanki mogą jawić się jako nadmiernie restrykcyjne, w szczególności ze względu na krótki termin oraz wymóg uprzedniego zgłoszenia w toku postępowania wniosku o wyłączenie wadliwie powołanego sędziego ze składu danego sądu, a następnie oparcia zarzutów apelacji właśnie na tej okoliczności. W konsekwencji rozwiązanie to może prowadzić do wyłączenia spod możliwości wzruszenia przytłaczającej większości orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych w sposób wadliwy, w tym także rozstrzygnięć wydanych przez osoby, wobec których przewidziano zakończenie pełnienia urzędu sędziowskiego zgodnie z art. 5 projektu ustawy.
85. Takie podejście zdaje się wynikać z rozumowania ETPC w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*, w której Trybunał podkreślił, że choć zasady pewności prawnej i powagi rzeczy osądzonej nie mają charakteru bezwzględnego, to odstępstwo od nich jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy jest konieczne w świetle okoliczności o istotnym i przekonującym charakterze, np. w celu naprawienia fundamentalnych wad lub pomyłek sądowych.⁷⁶ Co istotne, ETPC wyjaśnił, że wadliwe ukształtowanie składu sądu stanowi wadę o charakterze fundamentalnym, niezależnie od tego, czy naruszenie to ma charakter „rażący”.⁷⁷ Trybunał podkreślił również konieczność wyważenia zasady pewności prawa, powagi rzeczy osądzonej oraz nieusuwalności sędziów z wymogiem, aby sprawy były rozpoznawane przez sąd ustanowiony ustawą.⁷⁸
86. TSUE również podkreślił znaczenie rzeczy osądzonej, stwierdzając, że w celu zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych oraz należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości prawomocne orzeczenia co do zasady nie powinny być uchylane.⁷⁹ Podkreślił ponadto, że „w braku przepisów Unii w tym zakresie tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej przy poszanowaniu jednakże zasad równoważności i skuteczności”.⁸⁰ TSUE uznał również uchwałę wydaną przez wadliwie powołanych sędziów, w tym przypadku Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, za nieskuteczną ze względu na sprzeczność z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także przyznał, że powód powinien mieć możliwość powołania się na taką nieskuteczność wobec

76 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 238-240.

77 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 244-245.

78 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 240.

79 Zob. TSUE, *Dragoș Constantin Târșia przeciwko Statul român, Serviciul public comunitar regim permise de conducere și înmatriculare a autovehiculelor* (wielka izba), sprawa nr C-69/14, 6 października 2015 r., pkt. 28; TSUE, *XC i inni* (wielka izba), sprawa nr C-234/17, 24 października 2018 r., pkt. 52; TSUE, *Oana Mădălina Călin przeciwko Direcția Regională a Finanțelor Publice Ploiești - Administrația Județeană a Finanțelor Publice Dâmbovița i inni*, sprawa nr C-676/17, 11 września 2019 r., pkt. 26.

80 TSUE, *Impresa Pizzarotti & C. SpA przeciwko Comune di Bari i innym*, C-213/13, 10 lipca 2014 r., pkt. 54.

innych organów krajowych.⁸¹ Trybunał ponadto dopuścił możliwość uznania za „niebyłe” postanowienie sędziego, „jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.⁸² Trybunał stwierdził zarazem, że „jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego moc rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z przepisami Unii”.⁸³ Jak również stwierdził TSUE w swoim orzecznictwie, „zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji”, jako że ochrona praw człowieka jednostek uległaby osłabieniu, gdyby „wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki, pod pewnymi warunkami, naprawienia szkody wyrządzonej im [...] przez orzeczenie sądu państwa członkowskiego orzekającego w ostatniej instancji”.⁸⁴

87. Jak podkreślono w *Nocie ODIHR na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, fakt wadliwego powołania sędziego nie prowadzi co do zasady do automatycznego unieważnienia wszystkich czynności sądowych, w których taka osoba brała udział.⁸⁵ Wskazuje się w niej, że „jedynie w wyjątkowych okolicznościach prawomocne orzeczenie może zostać poddane kontroli lub postępowanie mogłoby zostać ponownie otwarte, gdy pilna potrzeba o istotnym i przekonującym charakterze uzasadnia odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, np. w przypadku wykonywania postanowień sądów międzynarodowych, korygowania fundamentalnych błędów lub pomyłek sądowych”.⁸⁶ W konsekwencji państwa nie są zobowiązane do ponownego otwierania wszystkich spraw rozstrzygniętych przez wadliwie powołanych sędziów. Nawet w sytuacji, gdy w rozpoznaniu sprawy uczestniczy osoba powołana z naruszeniem wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, właściwą konsekwencją nie jest unieważnienie wszystkich zapadłych w ten sposób rozstrzygnięć, lecz umożliwienie stronom – w stosownych przypadkach – wystąpienia o wznowienie lub kontrolę postępowania, w szczególności w razie oczywistych pomyłek wymiaru sprawiedliwości lub ze względu na poważne skutki wynikające z danego orzeczenia, jak w przypadku skazania karnego, zwłaszcza gdy wiąże się ono z pozbawieniem wolności.
88. Jak wskazano również w *nocie ODIHR*, ponowne otwarcie spraw rozstrzygniętych z udziałem wadliwie powołanego sędziego może być co do zasady rozważane (i uzasadnione) w szczególności wtedy, gdy w orzecznictwie ETPC i TSUE potwierdzono oczywiste naruszenie prawa do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym ustawą oraz naruszenie niezawisłości sędziowskiej, a ponowne rozpoznanie orzeczenia stanowi jedyną możliwość osiągnięcia stanu *restitutio in integrum* w sytuacji pilnej potrzeby o istotnym i przekonującym charakterze, w tym w przypadku naruszenia międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.⁸⁷

81 TSUE, *W.Ż. przeciwko AS, Sądowi Najwyższemu*, sprawy połączone od C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20, postanowienie z dnia 22 grudnia 2022 r., pkt 85.

82 TSUE, *W.Ż.* (wielka izba), C-487/19, 6 października 2021 r., pkt. 161.

83 TSUE, *Impresa Pizzarotti & C. SpA przeciwko Comune di Bari i innym*, C-213/13, 10 lipca 2014 r., pkt. 62.

84 TSUE, *Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii*, C-224/01, wyrok z dnia 30 września 2003 r., pkt. 33 i 40.

85 Zob. ODIRH, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt 85.

86 Zob. ODIRH, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt 41.

87 Zob. ODIRH, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt 58.

89. W odniesieniu do terminu na wystąpienie z wnioskiem o wzruszenie orzeczenia należy zauważyć, że okres jednego miesiąca (liczony od daty ogłoszenia przez Ministra Sprawiedliwości wykazu, o którym mowa w art. 14 projektu ustawy, a w przypadku odwołania do Sądu Najwyższego – od daty ewentualnego ogłoszenia rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego) może okazać się niewystarczający do przygotowania należycie uzasadnionego i merytorycznego wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.⁸⁸ Z uwagi na potencjalną złożoność zagadnień prawnych leżących u podstaw sprawy, obejmującą konieczność odtworzenia przebiegu postępowania, zgromadzenia i analizy materiału sprawy oraz ocenę skutków prawnych wadliwego ukształtowania składu sądu, tak krótki termin może godzić w samą istotę prawa dostępu do sądu. **Bardziej adekwatny termin sprzyjałby realnemu przygotowaniu skutecznego środka ochrony prawnej i byłby zgodny z zasadą, że ograniczenia proceduralne muszą realizować uzasadniony cel oraz pozostawać z nim w proporcji.** W szczególności zasadne byłoby rozważenie ustanowienia terminu w przedziale od 3 do 6 miesięcy, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy. Na przykład w postępowaniach karnych lub w sprawach dotyczących osób wymagających szczególnego traktowania, które mogą mieć utrudniony dostęp do pomocy prawnej lub innych niezbędnych zasobów, zasadne może być zastosowanie dłuższego terminu. W odniesieniu do wymogu uprzedniego podniesienia zarzutu nieprawidłowości składu sądu w toku postępowania zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym, ten dwustopniowy warunek legitymacji, od którego uzależniono możliwość wznowienia postępowania, zmierza do ochrony pewności prawa oraz zapobieżenia niekontrolowanemu napływowi wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy. Cele te, rozpatrywane *in abstracto*, mają charakter uzasadniony, zważywszy na systemowy zakres objętych nim powołań oraz fakt, że upływ czasu może zwiększać znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej.⁸⁹ Jednocześnie taka przesłanka dopuszczalności wydaje się nadmiernie restrykcyjna i z kilku powodów może rodzić wątpliwości co do jej zgodności z art. 6 EKPC.
90. Po pierwsze, rozróżnienie między stronami, których pełnomocnicy procesowi podnieśli w toku postępowania zarzut, a tymi, których pełnomocnicy tego nie uczynili, wydaje się na pierwszy rzut oka opierać na obiektywnym kryterium, jakim jest istnienie lub brak określonej czynności procesowej. Jednak do czasu nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw z 2022 r. kwestionowanie statusu sędziego przez innego sędziego stanowiło delikt dyscyplinarny na podstawie nowelizacji z 2020 r.⁹⁰ Wszelkie zarzuty lub środki odwoławcze podnoszące wadliwość powołania sędziego bądź brak niezawisłości lub bezstronności składu orzekającego były zatem z góry skazane na niepowodzenie. W konsekwencji należałoby uznać za niezasadne wymaganie *ex post facto* skorzystania ze środka prawnego, który w sposób oczywisty był bezskuteczny, jako warunku wstępnego uchylecia orzeczenia lub wznowienia postępowania. Choć od 2022 r. stan prawny uległ zmianie, nadal wątpliwe pozostaje, w jakim stopniu podnoszenie tego rodzaju zarzutów mogło być uznane za skorzystanie ze skutecznego środka ochrony prawnej, skoro – na gruncie obowiązującego prawa stanowionego – udział wadliwie powołanych sędziów w orzekaniu był traktowany jako zgodny z prawem w ujęciu ścisłej legalności.
91. Ponadto od strony postępowania nie można było wymagać ani racjonalnie oczekiwać, aby wiedziała, czy sędzia wyznaczony do rozpoznania jej sprawy został powołany przed reformą Krajowej Rady Sądownictwa. W wielu przypadkach strona mogła powziąć wiedzę o tej okoliczności dopiero na etapie, na którym przepisy procesowe nie pozwalały już na jej skuteczne podniesienie. Nawet przy założeniu, że strona miała wiedzę o ścieżce powołania sędziego, względy strategii procesowej – w tym obawa przed antagonizowaniem sędziego rozpoznającego sprawę – mogły skłaniać pełnomocników do powstrzymania się od podniesienia takiego zarzutu. W każdym razie nie można

⁸⁸ Na przykład brytyjskie przepisy postępowania sądowego – [Courts Procedure Rules of UK](#) – stanowią, że wniosek o kontrolę sądową powinien zostać wniesiony niezwłocznie, „a w każdym razie nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym po raz pierwszy powstały podstawy do jego wniesienia” (pkt 54.5).

⁸⁹ ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 252.

⁹⁰ Zob. ODIHR, *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 20 grudnia 2019 r.), 14 stycznia 2020 r., w języku [angielskim](#) i [polskim](#);

uznać za zasadne obciążania strony, wobec której doszło do naruszenia praw gwarantowanych przez EKPC, skutkami działań lub zaniechań jej pełnomocnika procesowego.

92. Ponadto wymóg, aby strona podniosła taki zarzut zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i na etapie odwoławczym, niesie ryzyko pozbawienia jednostek możliwości ubiegania się o ponowne rozpoznanie sprawy nawet wówczas, gdy już w pierwszej instancji wykazały one rzeczywisty i dostatecznie wyartykułowany interes w zakwestionowaniu udziału wadliwie powołanego sędziego. Brak ponowienia takiego zarzutu na etapie postępowania odwoławczego nie musi oznaczać ani milczącej zgody na dany stan rzeczy, ani rezygnacji z dochodzenia swoich praw, lecz może wynikać z względów strategicznych lub ograniczeń zasobów, w tym z obawy, że jego podnoszenie mogłoby osłabić inne zarzuty odwoławcze albo zagrozić ogólnym szansom powodzenia środka zaskarżenia.
93. Ponadto na gruncie prawa polskiego sądy odwoławcze są zobowiązane do badania z urzędu, czy sąd pierwszej instancji był prawidłowo ukształtowany, a strony nie mają obowiązku samodzielnego podnoszenia takiego zarzutu.
94. Wreszcie strony miały do czynienia z sędzią powołanym przez państwo na podstawie przepisów ustanowionych przez nie samo, co uzasadniało oczekiwanie, że skład sądu był ukształtowany zgodnie z prawem. Jeżeli państwo następnie stwierdza, że przepisy te były niezgodne z Konstytucją lub ze standardami międzynarodowymi, nie może w sposób racjonalny wymagać od stron postępowania, aby przewidziały taką wadę i podniosły ją jako warunek wstępny ubiegania się o ponowne rozpoznanie sprawy w odniesieniu do zapadłych orzeczeń.⁹¹ Jak konsekwentnie podkreśla ETPC,⁹² państwo nie może przerzucać na jednostkę konsekwencji własnych systemowych uchybień, które doprowadziły do naruszenia jej praw. Uzależnianie możliwości ponownego rozpoznania sprawy od wcześniejszych czynności proceduralnych, których jednostka nie mogła w rozsądny sposób podjąć, nie spełnia wymogu proporcjonalności i niesie ryzyko pozbawienia prawa dostępu do sądu skuteczności w praktycznym wymiarze.
95. W świetle powyższego potrzeba wprowadzenia przewidzianego w projekcie ustawy dwustopniowego wymogu zgłaszania zarzutu pozostaje trudna do oceny z braku danych empirycznych wykazujących, że bardziej liberalna regulacja prowadziłaby do konkretnego i nieproporcjonalnego obciążenia wymiaru sprawiedliwości. Wciąż zarazem istnieją powody, by zastanawiać się, czy ten dodatkowy wymóg proceduralny zapewnia właściwą równowagę między ochroną pewności prawa a skutecznym zagwarantowaniem prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. W konsekwencji **projektodawcy powinni ponownie rozważyć, czy przesłanka dopuszczalności polegająca na uprzednim podniesieniu w toku postępowania zarzutu wadliwego lub nieprawidłowego ukształtowania składu sądu jako warunku ubiegania się o uchylenie orzeczenia jest zasadna i nie ma nadmiernie restrykcyjnego charakteru**, zwłaszcza w sprawach, w których orzeczenia sądowe mogły lub mogą rodzić poważne konsekwencje dla stron postępowania, takie jak skazanie karne prowadzące do pozbawienia wolności oraz wpisu do rejestru karnego.
96. **Jako alternatywną przesłankę dopuszczalności wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy – mającą na celu ograniczenie potencjalnego napływu takich wniosków – projektodawcy mogliby rozważyć wprowadzenie zasady, zgodnie z którą nieprawidłowości w procedurze powołania**

91 Do celów niniejszej opinii ODIHR stosuje terminologię Rady Europy zawartą w *Recommendation No. R (2000) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgements of the European Court of Human Rights* [„Rekomendacja Rady Ministrów nr R (2000) 2 w sprawie ponownego rozpoznania sprawy lub wznowienia niektórych postępowań na szczeblu krajowym w następstwie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”], zgodnie z którą termin „ponowne rozpoznanie” ma charakter ogólny, a „wznowienie” odnosi się do wznowienia postępowania sądowego jako szczególnego sposobu ponownego rozpoznania sprawy. Ponowne rozpoznanie może bowiem przybierać również inne formy niż wznowienie postępowania, takie jak ponowne rozpoznanie sprawy w trybie administracyjnym (np. przyznanie zezwolenia na pobyt, którego wcześniej odmówiono; zob. *Recommendation No. R (2000) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgements of the European Court of Human Rights*, przyjęte w dniu 19 stycznia 2000 r., pkt 5 memorandum wyjaśniającego.

92 Zob. między innymi wyrok w sprawie Wałęsa, w którym Trybunał wprost kwalifikuje problem jako systemowy i nakazuje zastosowanie środków o charakterze ogólnym, a nie jedynie udzielenie indywidualnej ochrony prawnej.

musiałyby wzbudzać u rozsądnej osoby, w świetle okoliczności faktycznych i czynników zewnętrznych, uzasadnione zastrzeżenia dotyczące ich wpływu na niezawisłość lub bezstronność jednego z sędziów orzekających w postępowaniu pierwotnym.⁹³

97. **Orzeczenia Sądu Najwyższego wydane z udziałem osób powołanych w procedurze z udziałem wadliwie ukształtowanej KRS mogą wymagać odrębnego potraktowania w świetle orzecznictwa ETPC i TSUE, a także ze względu na ich doniosłe skutki.** W szczególności orzeczenia wydane w trybie skargi nadzwyczajnej przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych mogłyby zostać uregulowane odrębnie, zważywszy na stwierdzone w orzecznictwie wady procedury skargi nadzwyczajnej⁹⁴, która w wyroku [Waleśa](#) została uznana przez ETPC za niezgodną z zasadą praworządności. Jednocześnie niektóre inne orzeczenia wydane przez IKNiSP, w tym dotyczące sporów wyborczych, mogą wymagać wyłączenia z zakresu wznowienia, nawet jeżeli zostały wydane z udziałem sędziów powołanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r., ponieważ ze swej natury wywołały skutki o charakterze strukturalnie nieodwracalnym, takie jak nadanie lub wygaśnięcie mandatów, umożliwienie ukształtowania się instytucji przedstawicielskich oraz zapewnienie ciągłości demokratycznego sprawowania władzy. Jakakolwiek retrospektywna weryfikacja takich rozstrzygnięć groziłaby podważeniem pewności prawa, destabilizacją mandatu demokratycznego oraz naruszeniem wiarygodności procesu wyborczego jako całości. Natomiast inne rozstrzygnięcia IKNiSP nie wywołują porównywalnych, nieodwracalnych skutków i – w świetle orzecznictwa ETPC oraz TSUE dotyczącego prawa do sądu ustanowionego ustawą – mogą uzasadniać zróżnicowane traktowanie.
98. **Na odrębne omówienie zasługują również orzeczenia wydane przez (byłą) Izbę Dyscyplinarną oraz jej następczynię – Izbę Odpowiedzialności Zawodowej.** ETPC zauważył w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, że „jedną z możliwości, którą pozwane Państwo powinno rozważyć, jest włączenie do niezbędnych środków ogólnych ustaleń Sądu Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz wyroków wydanych przez odpowiednie składy sędziowskie”.⁹⁵ We wspomianej uchwale Sąd Najwyższy zajął wyraźne stanowisko, że w przypadku, gdy sędzia został powołany do Sądu Najwyższego przez KRS w składzie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2017 r., taką obsadę sądu należy uznać za nienależytą lub sprzeczną z obowiązującymi przepisami prawa w odniesieniu do wszystkich orzeczeń wydanych po dniu podjęcia uchwały lub bez względu na datę, jeśli zostały wydane z udziałem sędziów (obecnie zniesionej) Izby Dyscyplinarnej (a następnie nowo utworzonej Izby Odpowiedzialności Zawodowej).⁹⁶ W decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22

93 Zob. np. TSUE, [W.Ż.](#) (wielka izba), C-487/19, 6 października 2021 r., pkt. 161.

94 W szczególności „(i) brak przewidywalności przepisów, które przyznają władzom i organom zaangażowanym w procedurę nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej; (ii) możliwość użycia w praktyce tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jako «zakamuflowanego zwyczajnego środka odwoławczego» i doprowadzenia w ten sposób do ponownego zbadania sprawy, w tym ponownego ustalenia okoliczności faktycznych, przy czym organ orzekający działa w charakterze sądu trzeciej czy czwartej instancji ustalającego okoliczności faktyczne; (iii) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich podważenie wyroków, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.; (iv) brak wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużywaniem i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej (np. z powodów politycznych, czego przykładem jest obecnie powierzenie Prokuratorowi Generalnemu – będącemu aktywnym politykiem, a jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości sprawującym znaczną władzę nad sądami – szeroki zakres uprawnień w zakresie kwestionowania prawomocności orzeczeń sądowych w drodze skargi nadzwyczajnej)”; zob. ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(c).

95 ETPC, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 365.

96 W uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy stwierdził: „[...] 45. Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wadliwości procedury powołania na urząd sędziowski. Wadliwość ta, a także jej wpływ na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności sądu, podlega jednak stopniowaniu. Przede wszystkim zasadniczo różna jest skala i zakres procesowych skutków wadliwości powołania na urząd sędziowski w zależności od typu sądu, do którego następuje powołanie i miejsca tego sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości. Status sędziowski sądów powszechnych i wojskowych jest inny niż status sędziowski Sądu Najwyższego. [...] Skala uchybień w postępowaniach konkursowych związanych z powoływaniem sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego w okresie od zmian normatywnych przeprowadzonych w 2017 r. była różna, zdecydowanie jednak poważniejsza przy obsadzeniu stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym. [...] 60. Kwestia przewencyjnego lub następczego zagwarantowania rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia przez niezawisły i bezstronny sąd nie jest problemem nowym na gruncie przepisów postępowania cywilnego i karnego, które stosują sądy powszechne, sądy wojskowe i Sąd Najwyższy. Jak wcześniej wskazano, instytucji mających zagwarantować wydanie wyroku przez niezawisły i bezstronny sąd jest wiele: wyłączenie sędziowski, reguły dotyczące przydzielania spraw, możliwość zmiany sądu ze względu na konieczność zapewnienia obiektywnych warunków postrzegania sądu jako bezstronnego i niezależnego, przesłanki względne i bezwzględne uchylenia orzeczenia, nieważność postępowania, uchylenie z urzędu orzeczenia jako rażąco niesprawiedliwego poza granicami zaskarżenia, wznowienie postępowania. Wykładnia tych przepisów musi być prowadzona

z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (zwanej dalej „decyzją wykonawczą Rady UE”)⁹⁷, Polska została konkretnie wezwana, aby sprawy rozstrzygnięte przez (w międzyczasie) zniesioną Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zostały rozpatrzone przez sąd spełniający wymogi art. 19 ust. 1 Traktatu UE; wyszczególnione tym samym zostały orzeczenia wydane przez tę Izbę. W odniesieniu do innych orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych z udziałem osób powołanych lub awansowanych przez KRS w składzie ukształtowanym nowelizacją z 2017 r. projektodawcy powinni ocenić, czy mogą one podlegać ogólnym przesłankom dopuszczalności (zob. poniżej). Jednocześnie, uznając – jak podkreślono w nocie ODIHR z 2024 r. – że wznowienie lub uchylenie wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem osoby powołanej w wadliwej procedurze mogłoby prowadzić do niekontrolowanego napływu wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy, w grę mogłoby wchodzić zróżnicowane traktowanie spraw karnych, cywilnych i administracyjnych, z uwzględnieniem rodzaju konsekwencji, jakie są co do zasady związane z każdą z tych kategorii spraw.⁹⁸ Zakres przedmiotowy ponownego rozpoznania mógłby zostać ograniczony do określonych kategorii spraw karnych, ze względu na ich poważne konsekwencje, a także do niektórych spraw cywilnych, w których strona poszkodowana wykaże, że doszło do poważnego naruszenia praw podstawowych. W każdym razie powinna istnieć możliwość zastosowania odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych, gdy strony postępowania poniosły szkodę w wyniku orzeczenia wydanego z udziałem wadliwie powołanego sędziego, wykraczającą poza uszczerbek wynikający z samej tej nieprawidłowości. Jednocześnie w takich przypadkach przyznanie rekompensaty pieniężnej jako środka naprawczego powinno być uzależnione od wykazania przez jednostkę bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a poniesioną szkodą (zob. również podrozdział 4.2 poniżej).

99. W celu ograniczenia ryzyka nadmiernego obciążenia sądów można odpowiednio ukształtować procesowe zasady podejmowania decyzji o wznowieniu postępowania, na przykład przewidując ich wydawanie na posiedzeniu niejawnym, chyba że sąd uzna za konieczne przeprowadzenie rozprawy, oraz wyłączając możliwość ich zaskarżenia, przy założeniu że postanowienia o wznowieniu zapadałyby na etapie postępowania odwoławczego. Ułatwienie wznowienia postępowania lub uchylenia orzeczeń w sprawach karnych ma szczególne znaczenie z uwagi na specyficzne ryzyko związane z wyrokami skazującymi w tej dziedzinie, w tym orzeczeniami kary pozbawienia wolności, zwłaszcza o długim wymiarze. W takich sprawach, ze względu na głęboką ingerencję w wolność jednostki oraz podwyższone wymogi rzetelności postępowania, może zachodzić konieczność wzmocnienia gwarancji możliwości ponownego rozpoznania sprawy w celu podważenia wyroku skazującego, o ile wada w procedurze powołania mogła mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie. W sprawie *Moreira Ferreira* ETPC orzekł, że **wymogi pewności prawa nie są bezwzględne w obszarze prawa karnego**. Jeśli chodzi zaś konkretnie o wznowianie postępowań, Trybunał wskazał, że względy takie jak pojawienie się nowych faktów, odkrycie **fundamentalnego błędu w poprzednim postępowaniu, który mógłby mieć wpływ na wynik sprawy – zwłaszcza w odniesieniu do błędów sądowych i odmowy wymiaru sprawiedliwości, lub też potrzeba zapewnienia zadośćuczynienia**, szczególnie w kontekście wykonywania wyroków Trybunału, przemawiają za ponownym rozpatrzeniem sprawy karnej.⁹⁹ Choć nie można wymagać od państwa ustanowienia powszechnego mechanizmu unieważniania orzeczeń lub amnestii, który w obecnych

w sposób, który zapewni w jak największym stopniu możliwość realizacji wymagań wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 EKOPCz, a w szczególności art. 47 KPP w znaczeniu, jakim nadaje mu orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, zwłaszcza zaś wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18”; zob. Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., zob. <<https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf>>.

97 Zob. Decyzja wykonawcza Rady (EU) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski oraz załącznik do niej, w którym wśród kamieni milowych wymienia się między innymi wymóg, aby sprawy dyscyplinarne były rozpatrywane przez niezależny, bezstronny i ustanowiony na mocy ustawy sąd, którym jest Izba Dyscyplinarna; konieczność doprecyzowania zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i wskazania, że treści orzeczeń sądowych nie uznaje się za przewinienie dyscyplinarne, a w szerszym ujęciu wzmocnienie gwarancji proceduralnych i uprawnień stron w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów; zapewnienie sędziom, których dotyczą orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, możliwości ponownego rozpoznania ich spraw przez niezależny i bezstronny sąd powołany na mocy ustawy.

98 Zob. ODIHR, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt 58.

99 ETPC, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii*(nr 2) (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt 62.

okolicznościach mógłby zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości lub podważyć zaufanie publiczne, to jednak bardziej uproszczony mechanizm wznawiania postępowań we wszystkich sprawach rozstrzygniętych z udziałem wadliwie powołanych sędziów pozwalałby uwzględnić potrzebę wzmocnionych gwarancji w sprawach, w których orzeczono pozbawienie wolności. W odniesieniu do poważnych wyroków skazujących, w szczególności tych, które doprowadziły do orzeczenia kary pozbawienia wolności, **projekt ustawy powinien zatem ustanawiać łatwo dostępny mechanizm kontroli o obniżonym progu dopuszczalności, gwarantujący osobie skazanej dostęp do środka prawnego pozwalającego zakwestionować rozstrzygnięcie w sprawie karnej z uwagi na to, że orzeczenie zapadło z udziałem osoby wadliwie powołanej do pełnienia urzędu sędziego.**

100. Taki mechanizm nie powinien skutkować automatycznym unieważnianiem wszystkich tego rodzaju rozstrzygnięć, lecz przewidywać szczególną procedurę, w ramach której sądy mogłyby ocenić, czy wada strukturalna wywarła konkretny wpływ na rzetelność postępowania karnego – zgodnie z argumentacją przedstawioną w nocie ODIHR, wedle której jedynie w przypadku, gdy wada ta naruszała istotę prawa do rzetelnego procesu, rozstrzygnięcie powinno podlegać weryfikacji. Nie powinien natomiast być uzależniony od wcześniejszego podniesienia zarzutu, gdyż jego celem jest zapewnienie ochrony osobom, których prawa wynikające z art. 6 EKPC zostały naruszone w wyniku okoliczności, za które w całości odpowiada państwo. Mechanizm rewizyjny, który rzeczywiście ma na celu naprawienie naruszeń o charakterze strukturalnym, musi zapewniać realny, a nie iluzoryczny dostęp do środka prawnego oraz unikać nakładania nadmiernych obciążeń proceduralnych na osoby, których prawa zostały naruszone bez ich winy.
101. Wreszcie projekt ustawy wprowadza pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” w celu ochrony stabilności orzeczeń, przewidując, że jeżeli zaskarżony wyrok wywołał już nieodwracalne skutki, sąd powinien odstąpić od jego uchylecia i zamiast tego wydać orzeczenie deklaratoryjne, stwierdzające jego niezgodność z prawem. Choć dążenie do zachowania elastycznego standardu, pozwalającego objąć szerokie spektrum skutków wywoływanych przez orzeczenia sądowe, może być uzasadnione, należy uznać, że pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych” nie jest dostatecznie dobrze zdefiniowane. W obecnym brzmieniu mechanizm ten dostarcza niewielu wskazówek zarówno jednostkom, jak i sądom co do swojego zakresu oraz praktycznego stosowania, co rodzi wątpliwości z punktu widzenia pewności prawa i przewidywalności, czyli kluczowych elementów zasady praworządności oraz wymogów wynikających z art. 6 EKPC. **Wprowadzenie bardziej szczegółowej definicji ustawowej sprzyjałoby zwiększeniu jednolitości stosowania przepisów oraz zapewnieniu pewności co do tego, kiedy osoby dotknięte naruszeniem mogą w sposób rzeczywisty skorzystać ze środka ochrony prawnej. Alternatywnie można rozważyć zachowanie elastycznego sformułowania, przy jednoczesnym uzupełnieniu go o niewyczerpujący, przykładowy katalog sytuacji kwalifikujących się jako „nieodwracalne skutki prawne”. Zapewnienie takich wskazówek pozwoliłoby lepiej zagwarantować, że strony rozumieją okoliczności, w których wznowienie postępowania jest niedopuszczalne, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości dokonywania przez sądy oceny wyjątkowych spraw z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności. Doprecyzowanie to wpisywałoby się w zasadę pewności prawa, a jednocześnie zmniejszałoby ryzyko arbitralnego lub nierównego stosowania tej klauzuli ograniczającej w różnych gałęziach prawa.**

4.2. Zadośćuczynienie pieniężne za wyrządzoną szkodę

102. ETPC uznał, że możliwość restytucji w dużej mierze zależy od okoliczności praktycznych. Przykładowo w sprawie *Gurov przeciwko Mołdawii*¹⁰⁰ Trybunał odmówił przyznania odszkodowania, wskazując, że ponowne rozpoznanie sprawy przez prawidłowo obsadzony sąd było realnie dostępne

100 ETPC, *Gurov przeciwko Mołdawii*, nr 36455/02, 11 lipca 2006 r..

i nie naruszałoby krajowej zasady pewności prawa. Jednocześnie systemowy charakter wad w zakresie powołań sędziowskich w Polsce, bardzo duża liczba dotkniętych nimi orzeczeń oraz szeroki zakres czasowy tych nieprawidłowości mogą prowadzić do sytuacji, w której ponowne rozpoznanie wszystkich spraw rozstrzygniętych z udziałem wadliwie powołanych sędziów doprowadziłoby do przeciążenia sądów, podważenia pewności prawa oraz destabilizacji wymiaru sprawiedliwości. W związku z powyższym, jak wskazano wyżej, *restitutio in integrum* w ścisłym znaczeniu, tj. poprzez ponowne rozpoznanie spraw, nie wydaje się realnie możliwe we wszystkich sprawach rozstrzygniętych z udziałem wadliwie powołanych sędziów. Bardziej zasadne może być ustanowienie odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych w sytuacjach, w których strony poniosły określone szkody w wyniku wydania orzeczenia z udziałem wadliwie powołanego sędziego – wykraczające poza uszczerbek wynikający z samej tej nieprawidłowości – przy jednoczesnym zachowaniu możliwości ubiegania się o ponowne rozpoznanie sprawy w przypadkach, w których ze skazania karnego wynikają szczególnie poważne konsekwencje lub gdy strona poszkodowana wykaże, że doszło do rażącego naruszenia praw podstawowych.

103. Jak wskazano w nocie ODIHR z 2024 r., **gdy nie można wznowić postępowania lub nie jest dostępny żaden inny środek odwoławczy, zadośćuczynienie może przyjąć formę odszkodowania pieniężnego**,¹⁰¹ w przypadku gdy jednostka może być uznana za osobę pokrzywdzoną, a nie tylko wtedy, gdy poniosła szkodę w wyniku działań lub zaniechań państw¹⁰².
104. Należy jednak zauważyć, że status osoby pokrzywdzonej wymagałby wykazania bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a wyrządzoną szkodą.¹⁰³ Może tu pojawić się pytanie, czy fakty rozstrzygnięcia sprawy przez sąd orzekający z udziałem wadliwie powołanego sędziego, który nie jest wówczas niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, sam w sobie wyrządza szkodę jednostce w sytuacji, gdy skutek wadliwego rozstrzygnięcia sądowego co do istoty sprawy byłby z dużym prawdopodobieństwem taki sam. W tym zakresie ETPC skłania się ku stanowisku, że samo stwierdzenie naruszenia stanowi słuszne zadośćuczynienie, unikając tym samym wypowiedzania się w spekulatywnej kwestii, czy skarżący zostałby skazany, gdyby wymogi art. 6 zostały spełnione.¹⁰⁴ W każdym razie osobie kwestionującej postanowienie wadliwie powołanego sędziego może być trudno wykazać, że jej sprawa mogłaby zostać rozstrzygnięta inaczej, gdyby dany sędzia został prawidłowo powołany lub gdyby rozpatrywał ją inny, prawidłowo powołany sędzia.¹⁰⁵ Jak podkreślono w nocie ODIHR z 2024 r., „[z]arazem jednak, jeśli dana osoba nie spełnia przesłanek uznania za osobę pokrzywdzoną z braku wykazania bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a poniesioną szkodą, odszkodowanie co do zasady nie przysługiwałoby takiej osobie niezależnie od tego, że mogła jej zostać wyrządzona szkoda w tej czy innej postaci w wyniku wadliwego powołania sądu. Osobie kwestionującej postanowienie wadliwie powołanego sędziego może być zarazem trudno wykazać bez wznowienia postępowania, że jej sprawa mogłaby zostać rozstrzygnięta inaczej, gdyby dany sędzia został prawidłowo powołany lub gdyby rozpatrywał ją inny, prawidłowo powołany sędzia”.¹⁰⁶

101 Zob. ETPC, *Scozzari i Giunta przeciwko Włochom*, nr 39221/98 i 41963/98, 13 lipca 2000 r., pkt. 248-250, gdzie Trybunał stwierdził: „celem zasądzania kwot tytułem słusznego zadośćuczynienia jest naprawienie wyłącznie szkody poniesionej przez zainteresowanych w zakresie, w jakim takie zdarzenia stanowią konsekwencję naruszenia, którego nie da się naprawić w inny sposób”.

102 Należy zauważyć w kontekście spraw dotyczących art. 6 EKPC, że Trybunał często uznawał, iż stwierdzenie naruszenia samo w sobie stanowi słuszne zadośćuczynienie.

103 Zob. art. 34 EKPC. Na poziomie wspólnotowym TSUE wielokrotnie orzekał, że osoby poszkodowane mają prawo do odszkodowania, jeżeli spełnione są trzy przesłanki: naruszona norma prawa UE jest dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą; zob. np. TSUE, *Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii*, C-224/01, wyrok z dnia 30 września 2003 r., pkt. 51; oraz *Tomášová*, C-168/15, wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., pkt. 22. Nie wyklucza to możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego (zob. TSUE, *Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii*, C-224/01, wyrok z dnia 30 września 2003 r., pkt. 57).

104 Zob. np. ETPC, *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 22107/93, 25 lutego 1997 r., pkt. 85 i 88.

105 Zob. np. ETPC, *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 22107/93, 25 lutego 1997 r., pkt. 85 i 88, gdzie Trybunał podkreślił, w odniesieniu do przyznania odszkodowania pieniężnego i zadośćuczynienia, że nie można spekulować, czy postępowanie doprowadziłoby do innego wyniku, gdyby spełniałoby wymogi art. 6 ust. 1 EKPC.

106 Zob. ODIHR, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt. 88.

4.3. Rozważania proceduralne

105. Ogólnie rzecz biorąc, zważywszy na zakres marginesu swobody uznania i autonomię proceduralną pozostawioną państwom w zakresie przeciwdziałania naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie ma wymogu ustanowienia dodatkowego mechanizmu służącego naprawianiu naruszeń międzynarodowych standardów praw człowieka. Jak podkreślono w nocie ODIHR z 2024 r., podejście oparte na zasadzie praworządności sugerowałoby, że wybrane rozwiązania polityczne i legislacyjne powinny w możliwie największym stopniu wykorzystywać istniejące już w polskim porządku prawnym mechanizmy.¹⁰⁷ Jednocześnie w uzasadnieniu projektu ustawy przyznaje się, że ochrona indywidualnych praw człowieka w Polsce pozostawia nieco do życzenia, przy czym nie jest jasne, w jaki sposób skarga kasacyjna miałaby usunąć ten mankament.
106. Jeżeli decydenci i prawodawcy uznaliby, że istniejące mechanizmy są niewystarczające lub nieskuteczne, aby zapewnić naprawienie naruszeń prawa do sądu ustanowionego ustawą, zwłaszcza w świetle skali sytuacji w Polsce oraz liczby potencjalnie objętych nią orzeczeń, mogłoby ewentualnie rozważyć ustanowienie odrębnego, szczególnego mechanizmu – jak uczyniono na przykład w Islandii poprzez powołanie sądu do spraw wznowienia postępowań sądowych w celu zaadresowania skutków sprawy *Ástráðsson*.¹⁰⁸ Jednocześnie, jeżeli rozważane byłoby ustanowienie nowego, szczególnego mechanizmu, powinien on zostać zaprojektowany w pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami rzetelnego procesu oraz zasadą pewności prawa, a ustawodawca powinien zachować szczególną ostrożność, aby nie powielać wad zidentyfikowanych w odniesieniu do procedury skargi nadzwyczajnej przed IKNiSP¹⁰⁹ (zob. także podrozdział 5.2 poniżej). Szczególne znaczenie będzie miało zapewnienie przewidywalności przepisów oraz jasne i precyzyjne określenie podstaw prawnych dla ewentualnego stwierdzenia nieważności lub nieskuteczności rozstrzygnięć *ex lege* bądź ponownego otwarcia postępowania w sytuacji pilnej potrzeby o istotnym i przekonującym charakterze, tak aby uniknąć nieograniczonej swobody interpretacyjnej. Do innych kluczowych kwestii należy zaliczyć: wyznaczenie rozsądnego terminu na złożenie wniosku o ponowne otwarcie postępowania – zależnie od rodzaju sprawy, zapewnienie wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużyciem prawa procesowego i instrumentalizacją procedury oraz jasne określenie konsekwencji i skutków prawnych dla stron pierwotnego postępowania i osób trzecich.¹¹⁰

5. INNE KWESTIE

5.1. Zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

107. Jak wskazano powyżej, inicjatywa ustawodawcza w sprawie reformy KRS oraz przywrócenia wyboru sędziów-członków przez środowisko sędziowskie powinna zostać opracowana i uchwalona równolegle z projektem ustawy, jako część jednego pakietu legislacyjnego, tak aby zapewnić spójność i zapobiec rozbieżnościom.

107 Zob. ODIHR, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt 75.

108 P. Filipek, *Defective Judicial Appointments and their Rectification under European Standards*, 2023, s. 466. Zob. także: [Wyszukiwarka Rady Europy](#) – informacje przekazywane przez Islandię Komitetowi Ministrów.

109 W szczególności „(i) brak przewidywalności przepisów, które przyznają władzom i organom zaangażowanym w procedurę nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej; (ii) możliwość użycia w praktyce tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jako «zakamuflowanego» zwyczajnego środka odwoławczego» i doprowadzenia w ten sposób do ponownego zbadania sprawy, w tym ponownego ustalenia okoliczności faktycznych, przy czym organ orzekający działa w charakterze sądu trzeciej czy czwartej instancji ustalającego okoliczności faktyczne; (iii) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich podważenie wyroków, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.; (iv) brak wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużyciem i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej (np. z powodów politycznych, czego przykładem jest obecnie powierzenie Prokuratorowi Generalnemu – będącemu aktywnym politykiem, a jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości sprawującym znaczną władzę nad sądami – szerokich uprawnień w zakresie kwestionowania prawomocności orzeczeń sądowych w drodze skargi nadzwyczajnej)”; zob. ETPC, *Walęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(c).

110 Zob. ODIHR, *Nota na temat skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów*, 12 sierpnia 2024 r., pkt 77.

108. Ponadto projekt wprowadza zmiany do ustawy z 2011 r. o KRS, z późniejszymi zmianami, przewidując możliwość sądowej kontroli niektórych uchwał KRS oraz wprowadzając obowiązek uzasadniania wybranych uchwał KRS. Są to uzasadnione i niezbędne działania o charakterze proceduralnym, służące ochronie praworządności oraz zapewnieniu gwarancji niezależności sądów. Jednak środki te mogą budzić zastrzeżenia, jeżeli byłyby stosowane lub postrzegane jako pozorne środki naprawcze wobec nieprawidłowości KRS, prowadząc do nadania pozorów legitymizacji organowi, którego – z uwagi na wadliwy skład niezgodny z międzynarodowymi rekomendacjami – nie można uznać za zgodny z zasadą niezależności sądownictwa.

5.2. Likwidacja Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP)

109. Artykuł 51 projektu ustawy przewiduje zniesienie IKNiSP. Izba ta została ustanowiona ustawą o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r., a następnie powierzono jej właściwość do rozpoznawania skarg nadzwyczajnych, co miało na celu przywrócenie do polskiego systemu prawnego instytucji nadzwyczajnej rewizji funkcjonującej wcześniej.¹¹¹
110. W *Opinie dotyczącej niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (wniesionego przez Prezydenta w dniu 26 września 2017 r.) ODIHR stwierdziło, że wprowadzenie takiej nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych budzi poważne obawy dotyczące niezgodności z zasadami praworządności, w tym zasadą powagi rzeczy osądzonej oraz prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości.¹¹² W późniejszym orzecznictwie ETPC stwierdził, że IKNiSP nie spełnia wymogów „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, wskazując jednocześnie na brak wystarczających gwarancji chroniących przed nadużyciem procesu oraz instrumentalnym wykorzystywaniem procedury skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji Trybunał uznał, że – z uwagi na szereg uchybień – Izba ta była niezgodna ze standardami rzetelnego procesu oraz zasadą pewności prawa wynikającymi z art. 6 ust. 1 EKPC.¹¹³ Do podobnego wniosku doszedł TSUE w odniesieniu do IKNiSP.¹¹⁴
111. Poprzez zniesienie IKNiSP (art. 51) projekt ustawy co do zasady realizuje zobowiązania wynikające z pilotażowego wyroku ETPC w sprawie *Wałęsa*,¹¹⁵ w którym Trybunał przeanalizował szczególne

111 System rewizji nadzwyczajnej został zniesiony w 1995 r. i zastąpiony postępowaniem kasacyjnym. Wniosek o rewizję nadzwyczajną mógł zostać wniesiony przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Spraw Społecznych w sprawach związanych z zabezpieczeniem społecznym (ale także przez Rzecznika Praw Obywatelskich od 1 stycznia 1988 r.) od wszelkich prawomocnych wyroków, w tym wyroków Sądu Najwyższego.

112 *Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (wniesionego przez Prezydenta w dniu 26 września 2017 r.)*, pkt. 57.

113 W szczególności, że „IKNiSP, organ, który nie jest, jak stwierdzono powyżej, niezależnym i «zgodnym z prawem» sądem w rozumieniu Konwencji, dysponuje wyłączną kompetencją do rozpoznawania wszelkich wniosków o wyłączenie sędziego, które obejmują zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, również – jak wynika z okoliczności faktycznych niniejszej sprawy – w sytuacji, w której wniosek jest skierowany przeciwko nim samym. Nie daje to, jak podkreślił również Sąd Najwyższy w uchwale z 23 stycznia 2020 r. [...], żadnej gwarancji, że sprawa zostanie rozpoznana obiektywnie, ponieważ sami sędziowie IKNiSP nie posiadają atrybutu wymaganej niezawisłości, zaś w przypadkach, w których kwestionowana jest niezawisłość ich samych, ze względu na wadliwe powołanie, będą oni sędziami w sprawach dotyczących ich samych, co stanowi naruszenie podstawowej zasady *nemo iudex in causa sua*.” Ponadto „brak przewidywalności przepisów, które przyznają władzom i organom zaangażowanym w procedurę nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej; (ii) możliwość użycia w praktyce tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jako «zakamuflowanego zwyczajnego środka odwoławczego» i doprowadzenia w ten sposób do ponownego zbadania sprawy, w tym ponownego ustalenia okoliczności faktycznych, przy czym organ orzekający działał w charakterze sądu trzeciej czy czwartej instancji ustalającego okoliczności faktyczne; (iii) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich podważenie wyroków, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.; (iv) brak wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużywaniem i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej (np. z powodów politycznych, czego przykładem jest obecnie powierzenie Prokuratorowi Generalnemu – będącemu aktywnym politykiem, a jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości sprawującym znaczną władzę nad sądami – szerokich uprawnień w zakresie kwestionowania prawomocności orzeczeń sądowych w drodze skargi nadzwyczajnej)”; zob. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(b) i (c).

114 Zob. TSUE, *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, (wielka izba), C-718/21, 21 grudnia 2023 r.

115 Projekt ustawy oraz jego uzasadnienie odwołują się do orzeczenia ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* jako uzasadnienia dla zniesienia mechanizmu skargi nadzwyczajnej, wskazując, że reforma ta jest „w znaczącym zakresie” zgodna z ustaleniami Trybunału. Należy jednak zauważyć, że w sprawie *Wałęsa* Trybunał nie zakwestionował samej instytucji skargi nadzwyczajnej, lecz wskazał na określone cechy przyjętego w Polsce rozwiązania, w szczególności: rozpoznawanie spraw przez organ niebędący „sądem ustanowionym ustawą”, nieostrość ustawowej przesłanki „sprawiedliwości społecznej” oraz nadmiernie szeroki zakres retrospektywny tego środka, umożliwiający podważanie prawomocnych orzeczeń wydanych nawet w okresie transformacji demokratycznej. Właśnie te cechy – a nie sam fakt istnienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia – zostały uznane za niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z zasadą pewności prawa. Wyrok ten nie może być zatem odczytywany wprost jako nakaz całkowitego zniesienia instytucji skargi nadzwyczajnej; przeciwnie, wymaga on

cechy polskiego mechanizmu skargi nadzwyczajnej przed IKNiSP i stwierdził, że to właśnie te cechy – a nie sam fakt istnienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia – były niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z zasadą pewności prawa. Należy odnotować, że projekt ustawy usuwa z Kodeksu postępowania cywilnego podstawę prawną istnienia IKNiSP oraz uchyla art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, który stanowił podstawę prawną ustanowienia IKNiSP jako jednej z izb Sądu Najwyższego. Jednocześnie nie uchyla wprost art. 89-90 ustawy o Sądzie Najwyższym, które nadal pozostają podstawowymi przepisami ustawowymi określającymi procedurę skargi nadzwyczajnej oraz zasady jej stosowania. Choć art. 51 oraz uzasadnienie projektu ustawy przesadzają o zniesieniu mechanizmu skargi nadzwyczajnej, ustawa o Sądzie Najwyższym formalnie nadal zawiera przepisy umożliwiające stosowanie tego środka, co prowadzi do niejednoznaczności, może rodzić wątpliwości co do ewentualnych pozostałych kompetencji IKNiSP, której wcześniej powierzono rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych, a w konsekwencji może naruszać przejrzystość regulacji oraz podważać pewność prawa co do skutków reformy.

112. W uzasadnieniu projektu ustawy podnosi się ponadto, że zwykła skarga kasacyjna stanowi wystarczającą gwarancję zapobiegania pomyłkom sądowym, co w konsekwencji ma eliminować potrzebę istnienia mechanizmu skargi nadzwyczajnej. Jednakże argumentacja ta nie uwzględnia w pełni strukturalnego kontekstu polskiego systemu prawnego, w którym brakuje instytucji indywidualnej skargi konstytucyjnej, czyli mechanizmu, który w wielu jurysdykcjach pełni funkcję subsydiarnej gwarancji ochrony praw podstawowych w sytuacjach, gdy zwykłe środki zaskarżenia okazują się niewystarczające. Jednocześnie wątpliwe jest, czy w obowiązującym polskim porządku prawnym istnieje obecnie skuteczny środek ochrony praw jednostki. Na tym tle dostrzegalna jest potrzeba zapewnienia funkcjonalnego alternatywnego środka zaskarżenia, służącego reagowaniu na strukturalne pomyłki sądowe oraz rażące naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, tak aby zagwarantować zgodność z art. 13 EKPC w zakresie prawa do skutecznego środka odwoławczego.
113. W konsekwencji, choć projekt ustawy zasadnie zmierza do likwidacji IKNiSP, brak wyraźnego uchylenia przepisów ustawowych stanowiących podstawę jej funkcjonowania oraz brak wprowadzenia alternatywnego, skutecznego środka zaskarżenia służącego reagowaniu na strukturalne pomyłki sądowe i naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka oznaczają, że dostęp do skutecznych środków ochrony prawnej dla osób dotkniętych takimi naruszeniami nie będzie w pełni zagwarantowany. **Ustawodawca powinien ponownie rozważyć, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia w tym zakresie nowych regulacji; w takim przypadku mechanizm ten powinien zostać ukształtowany w pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami rzetelnego procesu oraz zasadą pewności prawa, przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności, aby nie utrzymywać ani powtarzać wad zidentyfikowanych w odniesieniu do procedury skargi nadzwyczajnej rozpoznawanej przez IKNiSP.**¹¹⁶

usunięcia wad instytucjonalnych i proceduralnych, które sprawiły, że wskazana Izba była niezgodna z gwarancjami EKPC. Jednocześnie takie rozwiązanie mieściłoby się w zakresie szerokiego marginesu uznania, jaki przysługuje państwom przy wykonywaniu wyroków ETPC.

116 W szczególności „(i) brak przewidywalności przepisów, które przyznają władzom i organom zaangażowanym w procedurę nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej; (ii) możliwość użycia w praktyce tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jako «zakamuflowanego» zwykłego środka odwoławczego» i doprowadzenia w ten sposób do ponownego zbadania sprawy, w tym ponownego ustalenia okoliczności faktycznych, przy czym organ orzekający działa w charakterze sądu trzeciej czy czwartej instancji ustalającego okoliczności faktyczne; (iii) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich podważenie wyroków, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.; (iv) brak wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużywaniem i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej (np. z powodów politycznych, czego przykładem jest obecnie powierzenie Prokuratorowi Generalnemu – będącemu aktywnym politykiem, a jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości sprawującym znaczną władzę nad sądami – szerokich uprawnień w zakresie kwestionowania prawomocności orzeczeń sądowych w drodze skargi nadzwyczajnej)”; zob. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(c).

5.3. Rozpatrzenie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

114. Przepisy art. 41-43 projektu ustawy przewidują, że odpowiedni sędziowie sądów wojskowych, sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych są powoływani do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w terminie trzech miesięcy od dnia przedłożenia wniosku Prezydentowi RP.
115. Choć powszechnie akceptuje się, że powołania lub awanse sędziów mogą następować w drodze aktu urzędowego organu stojącego na czele państwa, to jednak – ze względu na szczególną rolę sędziów w społeczeństwie, konieczność zapewnienia ich niezależności oraz jej należytego odbioru społecznego, a także w celu podkreślenia fundamentalnego charakteru ich funkcji – rola prezydenta powinna mieć charakter wyłącznie ceremonialny, a on sam powinien być związany wnioskiem rad sądownictwa lub innych niezależnych organów,¹¹⁷ przy czym ewentualne odstępstwa od tych wniosków powinny być dopuszczalne jedynie w wyjątkowych sytuacjach.¹¹⁸ Upolitycznienie wynikające z powierzenia decydującej kompetencji w zakresie powoływania sędziów organowi o charakterze politycznym – zwłaszcza gdy jego udział wykracza poza rolę czysto formalną lub ceremonialną – w sposób oczywisty stwarza ryzyko naruszenia niezależności sądownictwa.¹¹⁹ Projekt ustawy ma zatem na celu zapobieżenie ponownemu wystąpieniu sytuacji, w której Prezydent Rzeczypospolitej, mimo przedstawienia wniosku przez Krajową Radę Sądownictwa, nie dokonuje powołania wskazanych sędziów. Jednocześnie nie jest jasne, jakie byłyby skutki upływu trzymiesięcznego terminu, tym bardziej w świetle art. 179 Konstytucji RP, zgodnie z którym „[s]ędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”.
116. Choć proponowane rozwiązanie zmierza do zapobieżenia sytuacjom, w których powołania sędziowskie mogłyby być blokowane przez Prezydenta RP poprzez wprowadzenie terminu na dokonanie powołania, zasadne byłoby doprecyzowanie konsekwencji niedotrzymania tego terminu, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że kwestia ta może rodzić potencjalne wątpliwości konstytucyjne.

6. ZALECENIA DOTYCZĄCE PROCESU OPRACOWYWANIA I PRZYJĘCIA USTAWY ORAZ INNYCH INICJATYW USTAWODAWCZYCH ZWIĄZANYCH Z PRAWORZĄDNOŚCIĄ

117. Złożoność i skala reform potrzebnych do wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce jest ogromna i wymaga oparcia ich o przemyślaną, spójną strategię, aby zapobiec fragmentarycznemu podejściu do zmian ustawodawczych, które mogłyby zaszkodzić wysiłkom reformatorskim. Jednocześnie, zważywszy na pilną potrzebę usunięcia niektórych dysfunkcji systemowych, aby nie dopuścić do dalszego ich pogłębiania się, sekwencyjne, etapowe podejście do reformy legislacyjnej może być w tych okolicznościach uzasadnione, o ile będzie mu towarzyszyć pogłębiona refleksja nad całościową reformą wymiaru sprawiedliwości, zostanie zapewniona spójność pomiędzy poszczególnymi inicjatywami legislacyjnymi, a proces opracowywania i uchwalania prawa będzie prowadzony w sposób partycypacyjny i inkluzywny, z aktywnym i konstruktywnym udziałem przedstawicieli środowiska sędziowskiego, społeczeństwa

117 Zob. np. CCJE, *Opinion no. 10(2007) on the Council for the Judiciary at the service of society* [„Opinia nr 10(2007) w sprawie Rady Sądownictwa w służbie społeczeństwu”], pkt 49; Komisja Wenecka, *Report on Judicial Appointments by the Venice Commission* [„Raport Komisji Weneckiej w sprawie powoływania sędziów”], CDL-AD(2007)028 pkt 14; zob. także CDL-AD(2023)029, *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Legal Safeguards of the Independence of the Judiciary From the Executive Power of Netherlands* [„Wspólna opinia Komisji Weneckiej oraz Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy w sprawie gwarancji prawnych niezależności sądownictwa od władzy wykonawczej w Niderlandach”], pkt 24.

118 Zob. też Komisja Wenecka, *Report on Judicial Appointments by the Venice Commission*, CDL-AD(2007)028, pkt 14:

119 Zob. np. CDL-AD(2023)029, *Joint Opinion of the Venice Commission and The Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Legal Safeguards of the Independence of the Judiciary From the Executive Power of Netherlands*, pkt 24.

obywatelskiego oraz opinii publicznej, tak aby rozważane rozwiązania polityczne i legislacyjne mogły być przedmiotem szeroko zakrojonej dyskusji.¹²⁰

118. W istocie rzeczy państwa uczestniczące OBWE zobowiązały się do zapewnienia, aby prawo było „stanowione w rezultacie publicznej procedury, a przepisy były publikowane, co jest warunkiem ich stosowania” („Dokument kopenhaski z 1990 r.”, pkt 5.8).¹²¹ Ponadto najważniejsze zobowiązania dotyczą tego, aby „[p]rawo było formułowane i przyjmowane w wyniku otwartego procesu odzwierciedlającego wolę narodu – bezpośrednio lub przez jego wybranych przedstawicieli” („Dokument moskiewski z 1991 r.”, pkt 18.1).¹²²
119. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach, ODIHR pragnie przypomnieć, że do dobrych praktyk przy inicjowaniu zasadniczych reform sądownictwa należy konsultowanie się z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa obywatelskiego oraz umożliwienie im aktywnego udziału w tym procesie. W tym względzie uznaje się, że władze zainicjowały konsultacje i zwróciły się o opinię do organizacji zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.
120. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.¹²³ W „Europejskiej karcie ustawowych zasad dotyczących sędziów” z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby konsultować się z przedstawicielami sądownictwa w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczących ich przepisów lub w innych kwestiach mających wpływ na ich pracę, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach.¹²⁴ Konsultacje publiczne stanowią instrument otwartego i demokratycznego sprawowania władzy, gdyż zwiększają przejrzystość i rozliczalność instytucji publicznych oraz sprzyjają identyfikowaniu potencjalnych kontrowersji przed przyjęciem przepisów prawa.¹²⁵ Konsultacje dotyczące przepisów prawa i polityki, aby mogły być skuteczne, powinny mieć inkluzywny charakter i zapewniać zainteresowanym stronom wystarczający czas na przygotowanie i przedstawienie rekomendacji w sprawie proponowanych przepisów; państwo powinno również przewidzieć odpowiedni i terminowy mechanizm informacji zwrotnej, w ramach którego organy publiczne potwierdzają otrzymanie zgłoszonych uwag i udzielają na nie odpowiedzi.¹²⁶ Aby zagwarantować rzeczywisty udział, mechanizmy konsultacyjne powinny umożliwiać zgłaszanie uwag na nie tylko na wczesnym etapie, podczas formułowania założeń, ale i przez cały proces prawodawczy¹²⁷ – czyli nie tylko, gdy projekt jest opracowywany, lecz także gdy jest rozpatrywany w parlamencie, zarówno podczas wysłuchań publicznych, jak i prac komisji parlamentarnych. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność i wagę tak szeroko zakrojonej reformy, rzeczą o fundamentalnym znaczeniu jest, aby wysłuchać wszystkich głosów, nawet tych krytycznych wobec proponowanych inicjatyw, oraz wypracować szeroki konsensus polityczny i uzyskać poparcie krajowej opinii publicznej dla rozważanych zmian. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj

120 Zob. ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024), Zasada 8.

121 Zob. *1990 OSCE Copenhagen Document*.

122 Zob. *1991 OSCE Moscow Document*.

123 CCJE, *Opinion no. 18 (2015)*, pkt 31, w której stwierdza się, że: „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

124 Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, *European Charter on the Statute for Judges*, Strasburg, 8-10 listopada 1998 r., pkt. 1.8. Zob. także *2010 CCJE Magna Carta of Judges*, pkt 9., gdzie stwierdza się: [„władza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (ustrój sądów, procedury, inne przepisy)"] oraz ENCIJ, *2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate*, Zalecenie 5, gdzie stwierdza się: „[w]ładze sądownicze i sędziów należy angażować w niezbędne reformy”.

125 Zob. *Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes* [„Rekomendacje dotyczące zwiększenia udziału organizacji w procesach podejmowania decyzji publicznych”] (wydane przez uczestników Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zorganizowanego przez ODIHR przy okazji uzupełniającego spotkania w sprawie wymiaru ludzkiego dotyczącego wolności pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się w 2015 r.), Wiedeń 15-16 kwietnia 2015 r.

126 Zob. ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024), Zasada 7.

127 Zob. ODIHR, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024), Zasada 7.

usprawnia to także proces wdrażania przyjętych już przepisów i zwiększa zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych ogółem.

121. Proces reform dotyczących sądownictwa, zwłaszcza o takim zakresie i o takiej skali, **powinien być otwarty, przejrzysty, inkluzywny oraz obejmować skuteczne i szeroko zakrojone konsultacje**, w tym z przedstawicielami sądownictwa, środowiska zawodów prawniczych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej. Choć – jak wskazano powyżej – istotne jest zapewnienie wystarczającej ilości czasu na merytoryczną debatę na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, konieczne są zarazem szybkie działania naprawcze, do których wzywa również ETPC, w celu usunięcia systemowych nieprawidłowości polskiego systemu prawnego. Z uwagi na fundamentalne znaczenie tej reformy dla społeczeństwa, kluczowe będzie także jasne sformułowanie oraz szerokie zakomunikowanie opinii publicznej celu, uzasadnienia i zakresu proponowanych zmian – w sposób przystępny i zrozumiały dla wszystkich. Należy również przeznaczyć odpowiednio dużo czasu na wszystkie etapy procesu decyzyjnego i prawodawczego, zarówno na poziomie rządowym, jak i parlamentarnym. Wskazane byłoby, aby zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami przy podejmowaniu przyszłych wysiłków na rzecz reformy praworządności. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą w zakresie reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]