Pojęcia kluczowe: *Krajowa Rada Sądownictwa, sędziowie, niezawisłość sędziowska, nieusuwalność sędziów, rządy prawa*

Marek Antoni Nowicki

Kolejna opinia Komisji Weneckiej w sprawie polskiego sądownictwa

Abstrakt

Omówienie przedstawia najważniejsze elementy analizy oraz wnioski wydanej w trybie pilnym opinii Komisji Weneckiej i Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Rządów Prawa Rady Europy dotyczącej rządowego 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".

W dniu 26 lutego b.r. Komisja Wenecka (dalej: Komisja) i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów Prawa Rady Europy (dalej: DGI) na wniosek Komitetu Monitorującego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy[1] wspólnie wydały opinię dotyczącą rządowego 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". Została ona formalnie zatwierdzona podczas sesji plenarnej Komisji w dniu 6 marca b.r.[2] Jest to kolejna opinia obu tych uznanych ciał międzynarodowych w odpowiedzi na podejmowane w Polsce inicjatywy ustawodawcze mające doprowadzić do naprawy sądownictwa w Polsce. Omówienia poprzednich były sukcesywnie publikowane na łamach „Palestry".

Komisja i DGI skoncentrowały się na najważniejszych zagadnieniach objętych projektem ustawy. Podkreśliły dwa blisko ze sobą związane cele projektowanych przepisów, a mianowicie przywrócenie rządów prawa oraz wykonanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE).

1 CDL-PI(2026)002, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2026)002-e

2 https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/9AD62E69F8176EABC1258D70004F07E1/%24File/2107.pdf CDL-PI(2026)002, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2026)002-e

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

Projekt ustawy zakreśla ramy prawne, w których objęci nią sędziowie mają być przypisani do konkretnych grup różniących się od siebie odmiennymi konsekwencjami prawnymi, przy założeniu, że proponowane rozwiązania zapewnią wystarczający stopień zindywidualizowania podejścia do sytuacji sędziów w poszczególnych grupach i będą stanowić proporcjonalną odpowiedź na stwierdzone wady strukturalne systemu prawnego.

W raporcie wyjaśniającym do projektu znalazł się argument, iż za proponowanym ustawowym pogrupowaniem sędziów przemawia pilny charakter reformy. Podkreśla się, że indywidualna ocena przypadku każdego sędziego znacznie opóźniłaby ten proces, który potencjalnie mógłby trwać od dziesięciu do dwunastu lat, łącznie z kontrolą sądową jego wyników. W tym okresie sądy byłyby obsadzone sędziami o kwestionowanym statusie, co skutkowałoby utrzymywaniem się naruszeń zasady „sądu ustanowionego ustawą". Zwolennicy modelu weryfikacji indywidualnej sugerowali jednak bardziej optymistyczny harmonogram, wynoszący około trzech lat i argumentowali, że takie podejście byłoby mniej inwazyjne niż proponowane środki ustawowe. Komisja i DGI uznały za zasadne obawy o długie opóźnienia w przywracaniu rządów prawa, chociaż zależą one niewątpliwie od konkretnego kształtu indywidualnych weryfikacji.

Komisja i DGI zauważyły, że ETPCz przyznał władzom polskim margines swobody przyjęcia najlepszego sposobu „rozwiązania" kwestii statusu sędziów wchodzących w grę. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem ETPCz, indywidualizacja, choć ogólnie uznaje się ją za wymaganą, nie zawsze jest niezbędna w każdym przypadku i w niektórych sytuacjach może być realizowana w drodze rozwiązania ustawowego. Wybór takiego podejścia muszą jednak uzasadniać istotne powody, a regulacje ustawowe powinny być wystarczająco wąsko sformułowane, aby można było uznać je za proporcjonalną odpowiedź na pilną potrzebę społeczną. W opinii z października 2024 r. Komisja i DGI podkreśliły konieczność uwzględnienia dużej liczby sędziów wadliwie powołanych w stosunku do ogólnej liczby sędziów. Niezależnie od kształtu reformy nie może ona zagrażać funkcjonowaniu systemu sądownictwa jako takiego. W związku z tym dopuszczalna może być opcja oparta na pogrupowaniu podobnych przypadków.

Zamiar władz, aby sprawnie rozwiązać tę kwestię w drodze ustawy, był więc zrozumiały i wsparty istotnymi względami, w tym: po pierwsze – strukturalnym charakterem wady mającej podobny wpływ na wszystkie powołania dokonane w okresie objętym projektem ustawy; oraz po drugie – koniecznością szybkiego przywrócenia autorytetu wymiaru sprawiedliwości i rządów prawa. Z tych powodów można było zaakceptować wybór rozwiązania polegającego na ustawowym pogrupowaniu sędziów oraz jego kryteria.

Komisja i DGI postanowiły bliżej omówić niektóre kwestie dotyczące proponowanych rozwiązań.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

I. Złożenie z urzędu i przeniesienie z mocy prawa

Komisja Wenecka i DGI zaznaczyły, że podejście przyjęte w projekcie ustawy opiera się na ustaleniach sądów europejskich, zgodnie z którymi w przypadku, gdy w postępowaniu biorą udział sędziowie powołani na wniosek wadliwej Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), sąd taki nie jest „ustanowiony ustawą". Równocześnie w opinii z października 2024 r. zauważyły, że wyroki ETPCz i TSUE nie mogły oznaczać unieważnienia ani nie unieważniły mandatów sędziów, którzy w ten sposób zostali powołani. Wnioski sądów europejskich dotyczyły przede wszystkim zgodności składu orzekającego z normami praw człowieka, mają one jednak wpływ również na ocenę statusu prawnego sędziów, co skłoniło ETPCz i Komitet Ministrów do podkreślenia potrzeby „rozwiązania" tej kwestii.

Najbardziej radykalnym podejściem byłoby uznanie od początku za nieważne wszystkich dokonanych przez Prezydenta powołań sędziowskich, których podstawą były uchwały wadliwej KRS, a więc uznanie takich osób za „osoby niebędące sędziami". Jednak opinia Komisji i DGI z października 2024 r. odrzuciła tę radykalną opcję. Z podejściem tym zgodził się również rzecznik generalny TSUE, z którego opinii wynika, że sam tylko udział organu pozbawionego gwarancji niezależności w procedurze powołania sędziego nie uzasadnia jego usunięcia z sądów powszechnych.

Komisja i DGI przyjęły zatem z zadowoleniem fakt, że ustawodawca porzucił koncepcję nieważności powołań *ex tunc*. Projekt ustawy przewiduje co prawda, że wchodzące w grę uchwały KRS „są pozbawione mocy prawnej" (art. 2 ust. 1), ale w uzasadnieniu stwierdza się, że przepis ten ma mieć skutek *ex nunc*.

Pozostało jednak pytanie o zgodność złożenia z urzędu lub przeniesienia sędziów w drodze ustawy z zasadami podziału władzy i nieusuwalności sędziów, zawartymi nie tylko w polskiej Konstytucji, ale także w normach międzynarodowych i europejskich. W opinii z października 2024 r. Komisja Wenecka i DGI, analizując tę kwestię w kontekście podejścia *ex tunc*, stwierdziły, że zapisanie w ustawie, że wszystkie powołania dokonane przez KRS w okresie wskazanym w ustawie są nieważne, stanowiłoby zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w kompetencje sądownictwa.

W związku z tą kwestią w raporcie wyjaśniającym stwierdza się, że zasady i gwarancje konstytucyjne nie mają zastosowania do sędziów objętych tą ustawą, bowiem za sprawą wadliwej KRS nie zostali oni powołani zgodnie z Konstytucją i w rezultacie nie powinni korzystać z ochrony konstytucyjnej.

Komisja i DGI zgodziły się, że gwarancje konstytucyjne nie mają w pełni zastosowania do osób – w tym wypadku członków KRS – powołanych w wyniku procedury w istotnym stopniu wadliwej, w okolicznościach sprzecznych z zasadami konstytucyjnymi i standardami europejskimi. Porównania członków KRS i sędziów nie można jednak uznać za w pełni uprawnione, bowiem w stosunku do sędziów wymogi

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

niezależności i gwarancje instytucjonalne są bardziej rygorystyczne. W okresie, którego dotyczy projekt ustawy, została powołana duża liczba sędziów, co oznacza, że bezwzględne stosowanie do nich zasad konstytucyjnych uniemożliwiłoby naprawę systemu sądownictwa. W takich okolicznościach może pojawić się potrzeba ograniczenia odpowiednich gwarancji konstytucyjnych, pod warunkiem zapewnienia wystarczających zabezpieczeń proceduralnych.

Komisja i DGI podkreśliły, że w przypadku konfliktu zasad prawnych i wartości należy je starannie wyważyć przy ocenie, czy istniała pilna istotna i przekonująca potrzeba usprawiedliwiająca odejście od zasady nieusuwalności sędziów. Przypomniały, że celem zasady nieusuwalności nie jest przyznanie osobistych uprawnień lub przywilejów osobom sprawującym urząd sędziego, ale gwarancja instytucjonalna służąca ochronie podstawowej zasady niezawisłości sędziowskiej oraz prawa stron do rzetelnego procesu sądowego. Należy zatem znaleźć równowagę między dwiema ściśle powiązanymi kwestiami mającymi swoje źródło w ochronie niezawisłości sędziowskiej: z jednej strony indywidualną gwarancją nieusuwalności, a z drugiej – potrzebą przywrócenia i zabezpieczenia niezależności całego systemu sądownictwa. W tym kontekście nieusuwalność jest gwarancją instrumentalną i w tym sensie podrzędną, która może podlegać ograniczeniom w razie istnienia pilnej i nieodpartej potrzeby przywrócenia niezawisłości sędziowskiej i zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości.

W zaktualizowanym wykazie służącym kontroli rządów prawa Komisja podkreśliła, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących działań mających je przywrócić należy brać pod uwagę głębokość wad systemu, czas ich istnienia oraz stopień, w jakim zaufanie publiczne do tego systemu zostało podważone. Podjęcie środków radykalnych wymaga szczególnie dokładnej analizy oraz zabezpieczeń takich, jak możliwość kontroli sądowej decyzji podejmowanych wobec konkretnych sędziów. W innym razie środki takie mogą podważyć pewność prawa, a tym samym zniweczyć ich cele. Nadrzędną zasadą odnoszącą się do wszystkich środków naprawczych powinno być przywrócenie zaufania rozsądnego i obiektywnego obserwatora do niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości.

W związku z tym ETPCz podkreślił, że „w procesie ważenia wchodzących w grę rozmaitych interesów zachowanie pewności prawnej będzie z biegiem czasu przeważać nad prawem indywidualnego uczestnika postępowania do «sądu ustanowionego ustawą»". Można również argumentować, że nienaganne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziego może po pewnym czasie doprowadzić do konwalidacji wad zaistniałych w procedurze jego powołania.

W dalszej części opinii Komisja i DGI oceniły konkretne rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy w odniesieniu do różnych grup sędziów.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

II. „Grupa zielona"

Projekt ustawy wskazuje pewne powołania sędziowskie, w odniesieniu do których praktyczne skutki projektu ustawy będą minimalne. Chociaż art. 2 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że wszystkie uchwały KRS dotyczące powołań sędziowskich tracą moc prawną z dniem wejścia w życie ustawy, w ust. 2 wskazano znaczną grupę sędziów, których przepis ten nie miałby dotyczyć. Wyjątki te, które mają objąć przede wszystkim sądy rejonowe i wojewódzkie sądy administracyjne (sędziowie szczebla podstawowego), będą dotyczyć około 1200 osób (ponad jednej trzeciej wszystkich przypadków).

Powody proponowanego potraktowania tej grupy zostały przedstawione w raporcie wyjaśniającym i opierają się zasadniczo na założeniu, że w momencie przyjęcia do zawodu ci młodzi prawnicy wykazali się wysokim poziomem przygotowania merytorycznego i nie mieli innej możliwości podjęcia pracy w zawodzie sędziego niż w drodze powołania przez wadliwą KRS. Raport wyjaśniający stwierdza, że ich pozycja jako sędziów zostanie potwierdzona *ex lege*, co uniemożliwi w przyszłości podważanie ich statusu jako sędziów prawidłowo powołanych. W ocenie Komisji i DGI podejście to stanowi proporcjonalną odpowiedź na sytuację tej dużej grupy sędziów i należy się z nią zgodzić.

III. „Grupa żółta"

Grupa ta ma składać się z sędziów, którzy już wcześniej byli sędziami, a następnie zostali awansowani w wadliwej procedurze przed KRS. Liczy ona ok. 1100 osób, a więc ponad jedną trzecią ogółu sędziów.

W raporcie wyjaśniającym słusznie stwierdzono, że pierwotnie osoby te zostały prawidłowo powołane i w związku z tym korzystają z ochrony na mocy art. 180 Konstytucji. W odniesieniu do tych sędziów art. 3 projektu ustawy przewiduje ich powrót do pełnienia urzędu sędziego na stanowisku zajmowanym przed wadliwym awansem (tj. zasada powrotu). Przewidziane w art. 4 projektu ustawy oddelegowanie z mocy prawa na dwa lata na obecnie zajmowane stanowiska (objęte wcześniej w wyniku wadliwych procedur przed KRS) ma przede wszystkim zapewnić ciągłość funkcjonowania sądów. To automatyczne oddelegowanie łagodzi poza tym również bezpośrednie negatywne skutki stosowania zasady powrotu. Ponadto art. 29 projektu ustawy przewiduje, że osoby te będą dopuszczone do konkursu na stanowiska zwolnione w konsekwencji wdrożenia zasady powrotu.

Przy ocenie podstaw do odstąpienia od zasady nieusuwalności w odniesieniu do tej grupy sędziów można argumentować, że środek ten (w istocie zawieszenie powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko sędziowskie) ma zapewnić odpowiedni sposób rozwiązania sytuacji, która sama w sobie stanowi naruszenie europejskich

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

standardów praw człowieka, standardów rządów prawa i prawa UE. Za wnioskiem takim przemawiają następujące czynniki: (a) status osoby sprawującej urząd sędziego jako taki nie ulegnie zmianie, (b) osoba taka miała wybór, czy uczestniczyć w wadliwej procedurze awansowej, (c) sędziowie ci są automatycznie wśród kandydatów w nowym konkursie, w którym mogą zgodnie z prawem odzyskać stanowisko uzyskane wcześniej w wadliwej procedurze, (d) należy zapewnić ciągłość funkcjonowania polskich sądów w okresie stosowania środków przewidzianych w projekcie ustawy oraz e) istnieją szczegółowe przepisy dotyczące wynagrodzeń oraz świadczeń i uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego (art. 3 ust. 3 i art. 17–23). Ze względu na bezprecedensowy charakter sytuacji, o której mowa, oraz wady systemowe wymagające usunięcia w celu przywrócenia rządów prawa, Komisja i DGI uznały proponowany system za możliwy do akceptacji.

Komisja i DGI miały jednak pewne wątpliwości dotyczące konkretnych rozwiązań przewidzianych w proponowanym rozwiązaniu. Pierwsza kwestia dotyczyła zgodności automatycznych przeniesień i oddelegowań dużej liczby sędziów z zasadą podziału władzy. Uznały za problematyczne podjęcie tych środków bezpośrednio na mocy ustawy. Jak podkreślono w opinii z 2024 r., decyzje dotyczące przeniesienia lub złożenia sędziów z urzędu nie powinny należeć do parlamentu. Uwaga ta jest szczególnie istotna w kontekście polskim, gdzie Konstytucja (art. 180 ust. 2) wyraźnie stanowi, że złożenie sędziego z urzędu lub przeniesienie go wbrew jego woli może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądu. Należy również pamiętać, że zgodnie z art. 179 Konstytucji ostateczną decyzję o powołaniu sędziego podejmuje Prezydent RP.

Komisja i DGI podkreśliły, że nieprzestrzeganie zasady podziału władzy wiąże się z ryzykiem systemowym, ponieważ w zmieniającym się kontekście politycznym podobne podejście legislacyjne mogłoby zostać wykorzystane w przyszłości przez inną większość parlamentarną do ingerowania w urzędy sędziowskie, w tym poprzez zwykłe uchylenie takiego rozwiązania ustawowego.

Komisja i DGI zauważyły również, że przeniesienia w ramach tej dużej grupy nastąpią bez dokonania kolejnych rozróżnień między należącymi do niej sędziami. Wielu rozmówców zauważyło, że takie podejście nie pozwala na dokonanie właściwego odróżnienia awansów, na które miały wpływ czynniki polityczne, od awansów na podstawach merytorycznych mimo wadliwej procedury. Ponadto z czasem niektórzy z tych sędziów mogli wykazać przez nienaganną służbę i pomyślne przejście testów bezstronności, że ich uczciwość i osiągnięcia zawodowe rozwiewają wszelkie wątpliwości wynikające z wadliwej procedury ich powołania. Zgodnie z proponowanym rozwiązaniem sędziowie ci będą mogli ponownie wykazać swoją wartość w nowych konkursach, chociaż ingerencja będzie już miała wcześniej miejsce z negatywnym wpływem na ich status zawodowy.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

Proponowane rozwiązanie daje szeroką swobodę decyzji o wcześniejszym zakończeniu takich automatycznych oddelegowań. Artykuł 27 ust. 1 przewiduje, że KRS „odwołuje sędziego z delegowania, jeżeli wymaga tego wzgląd na postrzeganie sądu jako organu bezstronnego lub niezależnego". Przepis ten wydaje się nadmiernie ogólny i podważa niezawisłość sędziego w wykonywaniu przez niego obowiązków w okresie oddelegowania. Trudno zrozumieć, dlaczego nie wystarczałyby zwykłe mechanizmy dyscyplinarne dla sędziów.

Ponadto nie ma jasności co do sposobu działania projektowanych rozwiązań w sytuacji, w której realizacja zasady powrotu zostałaby utrudniona z powodu braku wolnych stanowisk. Obawy te można w dużej mierze rozwiać, umożliwiając sędziom, o których chodzi, pozostanie na obecnych stanowiskach przez cały okres procedury konkursowej, która powinna zostać zakończona w rozsądnie krótkim czasie. Takie podejście dawałoby lepsze gwarancje poszanowania zasady podziału władzy i zapewniłoby, że decydujący etap tego procesu opierałby się na indywidualnej ocenie w wyniku konkursu i podlegałby skutecznej kontroli sądowej (bez skutku zawieszającego). Komisja i DGI zgodziły się, że pozostawanie tych sędziów na swoich stanowiskach może stwarzać ryzyko dalszych naruszeń EKPCz w okresie przejściowym, po pierwsze jednak – rozwiązanie to należy wdrożyć w krótkim terminie, po drugie – aby zapobiec takim skutkom, należy zapewnić dostęp do skutecznych mechanizmów krajowych, takich jak – w uzasadnionych przypadkach – wyłączenie sędziego albo jego wyłączenie się. Możliwość stron w postępowaniu krajowym zgłaszania zarzutów w tej materii umożliwia sądom zajęcie się kwestią wadliwej obsady już na wczesnym etapie postępowania, ograniczając tym samym potrzebę wszczynania sporu międzynarodowego.

Komisja i DGI wskazały warunki, jakie przy tym rozwiązaniu powinny zostać spełnione.

W nowych konkursach sędziowie, o których tu mowa, będą konkurować z innymi kandydatami, w tym z sędziami, którzy wcześniej odmówili udziału w naborach przeprowadzonych przez wadliwą KRS. Osoby te mogą zasadnie oczekiwać, że wszelkie środki naprawcze będą uwzględniały ich postawę dyktowaną zasadami.

W nowych konkursach należy wymagać ponownej oceny kandydatów do awansu, gwarantującej, że uzyska go kandydat o najwyższych kwalifikacjach, z wyraźnym odwołaniem się do kryteriów odnoszących się do standardów niezawisłości sędziowskiej i neutralności politycznej. Kryteria te muszą odgrywać szczególną rolę i powinny umożliwiać, w razie potrzeby, wyciągnięcie negatywnych wniosków z okoliczności, w jakich kandydat został powołany w wyniku wadliwej procedury.

Wymaganie od sędziego z grupy żółtej udziału w nowym konkursie jako warunku utrzymania obecnego stanowiska byłoby dopuszczalnym ograniczeniem zasady nieusuwalności. W ten sposób, w razie uzyskania przez sędziów, których dotyczy to rozwiązanie, pomyślnego wyniku w nowym konkursie, nieprawidłowości związane

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

z ich pierwotnym awansem zostałyby naprawione. W przypadku niepowodzenia powróciliby na wcześniej zajmowane stanowisko. Wszelkie decyzje dotyczące wyników konkursu powinny podlegać kontroli i zatwierdzeniu przez sąd, który oceniłby rzetelność tej procedury. Odmowa sędziego udziału w konkursie skutkowałaby powrotem na wcześniejsze stanowisko. W razie przyjęcia takich rozwiązań żadne przeniesienie sędziów, o których mowa, nie nastąpiłoby wyłącznie z mocy prawa, ale w rezultacie konkursów.

IV. „Grupa czerwona"

Grupa ta obejmuje osoby, które w wyniku wadliwej procedury znalazły się w kadrze sądownictwa, przychodząc do niej z innych zawodów prawniczych (tj. prokuratorzy, adwokaci, radcy prawni, notariusze lub pracownicy naukowi). W tym przypadku proponowane konsekwencje są bardziej surowe. Artykuł 5 projektu ustawy przewiduje ustanie ich stosunku pracy jako sędziów. Grupa ta liczy około 350 osób w sądach powszechnych i 80 osób w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz Sądzie Najwyższym, w tym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W ich przypadku wyjątek od zasady nieusuwalności i bezpieczeństwa zatrudnienia wynika z faktu, że w rezultacie wadliwej procedury przed KRS sędziowie ci nie tylko zostali awansowani, ale także uzyskali status sędziów. Projekt ustawy stara się złagodzić negatywne konsekwencje dla takich osób, przewidując, że mogą one, z wyjątkiem sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 6), ubiegać się o powołanie na stanowisko referendarza sądowego; mogą również starać się o powołanie na poprzednio pełniony urząd prokuratora albo wystąpić o umożliwienie powrotu do poprzednio wykonywanego zawodu: adwokata, radcy prawnego, notariusza lub na stanowiska administracyjne (art. 7–9). Nie ma jednak gwarancji decyzji o dopuszczeniu ich do wykonywania tych zawodów.

Komisja i DGI zgodziły się, że istniały obiektywne podstawy rozróżnienia między grupą żółtą i czerwoną. Niemniej jednak uważały, że – w świetle rozważań dotyczących podziału władzy, pewności prawa i proporcjonalności – podejście do grupy czerwonej można by skorygować w sposób zasadniczo analogiczny do zaproponowanego dla grupy żółtej, w szczególności w kwestii daty złożenia z urzędu. Sędziowie należący do tej grupy mogliby pozostać na dotychczas zajmowanym stanowisku do czasu rozstrzygnięcia nowego konkursu przeprowadzonego w rozsądnie krótkim czasie. Wymóg ich udziału w takim konkursie mógłby stanowić – zdaniem Komisji i DGI – dopuszczalne ograniczenie zasady nieusuwalności.

Wynik konkursu decydowałby o tym, czy dany sędzia zachowa stanowisko, czy też zostanie usunięty z sądownictwa, z zastrzeżeniem kontroli sądowej i zatwierdzenia przez sąd (bez skutku zawieszającego). Odmowa sędziego udziału w konkursie

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

prowadziłaby do usunięcia go z sądownictwa. Złożenie z urzędu nie następowałoby zatem wyłącznie z mocy prawa, ale byłoby oparte na wynikach konkursów. Projekt ustawy wymagałby w tym zakresie odpowiednich zmian.

W tym przypadku różnica w stosunku do grupy żółtej polegałaby na tym, że organizacja nowych konkursów byłaby w przypadku grupy czerwonej priorytetem. Ze względu na wymóg pilności pierwsze konkursy musiałyby dotyczyć stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, biorąc pod uwagę jego kluczową rolę w krajowym sądownictwie. Traktowanie priorytetowo Sądu Najwyższego byłoby zgodne z ustaleniami ETPCz, który stwierdził, że skutki reformy powinny być różne w zależności od rodzaju sądu i jego pozycji w sądownictwie. ETPCz podkreślił, że wady, o których mowa, mają najbardziej negatywny wpływ na powołania do Sądu Najwyższego, bowiem „rygorystyczny standard" niezależności Sądu Najwyższego od władz politycznych jest warunkiem koniecznym do jego funkcjonowania zgodnie z Konstytucją i prawidłowego wykonywania przezeń jego zadań.

Zdaniem Komisji i DGI w grupie czerwonej możliwe byłoby dokonanie dalszego rozróżnienia, ze względu na to, że – jak podkreślił ETPCz – najpoważniejsze problemy systemowe w polskim systemie prawnym zostały spowodowane na skutek utworzenia i funkcjonowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, ponieważ: (i) nie jest to sąd niezależny ani zgodny z prawem w rozumieniu Konwencji, który jednak rozpatruje wnioski o wyłączenie sędziów z powodu braku ich niezawisłości nawet, jeśli dotyczą jego własnych członków, co stanowi naruszenie zasady *nemo judex in causa sua*; (ii) procedura skargi nadzwyczajnej – należąca do wyłącznej kompetencji tej Izby – nie spełnia standardów rzetelnego procesu sądowego i pewności prawa ze względu na niejasność przepisów, a ponadto stwarza możliwość wnoszenia pod jej pozorem zwykłych środków zaskarżenia, przewiduje terminy z mocą wsteczną, nie zawiera zabezpieczeń przed nadużyciami, zwłaszcza biorąc pod uwagę uprawnienia w tej procedurze posiadane przez Prokuratora Generalnego.

Komisja i DGI były zatem zdania, że w odniesieniu do sędziów, którzy wchodzili lub nadal wchodzą w skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, możliwe jest przyjęcie odmiennego podejścia. W sytuacji, gdy zniesienie tej Izby stanowi ważny warunek przywrócenia rządów prawa, nie będą ogłaszane nabory na żadne wolne stanowiska w tej Izbie ani organizowane żadne konkursy na stanowiska, które przestaną istnieć. W tym kontekście rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy, zgodnie z którym kadencje sędziów z grupy czerwonej wygasną z mocy ustawy w określonym w niej terminie, zostało uznane przez Komisję i DGI za środek proporcjonalny w stosunku do obecnych i byłych sędziów tej izby, jako odpowiedź na wyjątkową wagę naruszeń niezależności sądownictwa. Projekt ustawy uznaje prawo tych sędziów do udziału w procedurze powołań na urząd sędziego na stanowiskach, które będą musiały zostać obsadzone w zreorganizowanym Sądzie Najwyższym (art. 30 ust. 3).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

Władze polskie powinny również rozstrzygnąć, czy powyższe uwagi dotyczące Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powinny również dotyczyć sędziów wchodzących w skład dawnej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, biorąc pod uwagę jej szczególną rolę i wpływ, jaki wywarła na stan niezależności sądownictwa w Polsce.

Komisja i DGI uznały, że wymienione rozwiązania odnoszące się do nowych konkursów mogłyby zostać wdrożone już po wyborze – zgodnie z normami europejskimi – nowej KRS wiosną 2026 r. Ważne jest więc, aby projekt ustawy przywracającej środowisku sędziowskiemu prawo do wyboru członków sędziowskich KRS został przyjęty, a jego treść była zgodna z wcześniejszymi zaleceniami Komisji Weneckiej i DGI. Delegacja Komisji Weneckiej i DGI została poinformowana, że nawet jeśli projekt ustawy o reformie KRS nie wejdzie w życie, krajowe sądownictwo może być gotowe do przeprowadzenia wyboru nowych członków KRS zgodnie z Konstytucją i standardami europejskimi, w ten sposób, że członkowie sędziowscy zostaną wybrani przez innych sędziów, z szeroką reprezentacją różnych sądów i kategorii sędziów, a następnie kandydaci ci zostaliby przedstawieni parlamentowi do formalnego wyboru, jako że zgoda parlamentarna pozostaje nadal wymogiem ustawowym.

Zdaniem Komisji i DGI optymalnym rozwiązaniem byłoby osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie rozwiązań ustawowych wzmacniających niezawisłość sędziowską i rządy prawa, aby bez dalszej zwłoki rozwiązać utrzymujący się kryzys w polskim sądownictwie. Niemniej jednak opisany scenariusz wyboru członków sędziowskich przez innych sędziów mógłby stanowić krok we właściwym kierunku. Uczciwe wybory wewnątrz środowiska sędziowskiego stanowiłyby podstawę faktyczną odróżnienia statusu nowej KRS od obecnej.

V. Środek prawny

W związku z kwestią skutecznego środka prawnego przeciwko złożeniu z urzędu lub przeniesieniu Komisja i DGI przypomniały, że w opinii z października 2024 r. zauważyły, iż osoby powołane na stanowiska sędziowskie powinny mieć prawo do wystąpienia o kontrolę sądową w przypadku unieważnienia ich powołania lub awansu, jeżeli decyzja o unieważnieniu nie została podjęta przez organ sądowy. Konieczność szybkiego przywrócenia w pełni funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości może uzasadniać pewne modyfikacje w stosowaniu standardów proceduralnych, ale nie może całkowicie pozbawiać możliwości kontroli sądowej.

Zgodnie z projektem ustawy odwołania od wpisu do wykazu osób, których dotyczą przewidziane w niej zmiany, można składać do Sądu Najwyższego, co pozwala na kontrolę prawidłowości zamierzonych zmian w statusie sędziów (art. 15 projektu ustawy). Projekt ustawy stanowi, że odwołania takie należy składać w terminie dwóch tygodni od dnia obwieszczenia ministra. Wniesienie odwołania nie zawiesza jednak

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

skutków następujących z mocy ustawy. W opinii Komisji i DGI rygorystyczny termin dwóch tygodni jest krótki, może jednak być konieczny, aby rozstrzygnąć sprawę wystarczająco szybko. Ze względu na okoliczności, można zgodzić się na brak skutku zawieszającego (art. 15 ust. 5).

Przewidziana w projekcie kontrola sądowa nie pozwala – jak się wydaje – na jakąkolwiek (nawet ograniczoną) formę indywidualnej oceny konieczności złożenia sędziego z urzędu lub przeniesienia. Projekt ustawy sugeruje raczej, że byłaby ona ograniczona do sprawdzenia prawidłowości zakwalifikowania sędziego do określonej grupy.

Zdaniem Komisji i DGI – biorąc pod uwagę wagę projektowanych rozwiązań – może to nie wystarczać do zapewnienia zgodności z europejskimi standardami dostępu do sądu. Zmiana przepisów w sposób wcześniej wskazany – w szczególności przez przesunięcie w czasie przeniesienia lub złożenia z urzędu do czasu ogłoszenia wyników nowych konkursów – zapewniłaby, że decydujący etap procesu, a mianowicie decyzja w ramach procedury konkursowej, podlegałaby wystarczającej kontroli przez sąd. Podejście takie zapewniłoby zatem skuteczny środek odwoławczy, gwarantując zarówno ochronę praw sędziów, o których mowa, jak i integralność całego procesu. Sędziom Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz dawnej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, po złożeniu ich z urzędu z mocy prawa, również należałoby zapewnić dostęp do skutecznego środka odwoławczego (bez skutku zawieszającego). Środek taki powinien zapewnić im rozpatrzenie argumentów przeciwko przyśpieszonemu złożeniu z urzędu.

VI. Status wyroków

Możliwości wzruszania orzeczeń wydanych przez składy sądowe z udziałem jednego lub więcej osób powołanych w drodze wadliwej procedury dotyczy rozdział 4 projektu ustawy. Projekt stanowi, że „strona lub uczestnik postępowania" mogą żądać unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu wydanego co do istoty sprawy pod warunkiem, że we właściwym czasie podnieśli zarzuty co do prawidłowości składu orzekającego sądu lub sprawa z zarzutem na tym tle toczy się przed ETPCz.

Komisja i DGI uznały, że podejście to zasadniczo wydaje się możliwe do zaakceptowania. Stanowi bowiem proporcjonalne odejście od zasady *res judicata* i uwzględnia kryteria sformułowane w opinii z października 2024 r. Możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy istnieje wyłącznie w przypadku orzeczeń, od których nie przysługuje zwykły środek odwoławczy. Strony muszą wystąpić z odpowiednim wnioskiem w określonym terminie (tj. w ciągu jednego miesiąca, zob. art. 33 ust. 4), a wcześniej podnieść zastrzeżenia dotyczące udziału w sprawie sędziego powołanego w procedurze godzącej w sędziowską niezawisłość.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

Ze względu na proponowane przesunięcie daty złożenia z urzędu lub przeniesienia sędziego do czasu rozstrzygnięcia nowych konkursów, nadzwyczajny środek zaskarżenia powinien stać się dostępny dopiero od tego momentu, a informacja o wygaśnięciu mandatu sędziego powinna zostać podana do wiadomości publicznej.

Jakakolwiek późniejsza kontrola sądowa wyników konkursu nie powinna mieć wpływu na możliwość wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, ponieważ – jak już podkreślono – nie powinna mieć skutku zawieszającego.

Projekt ustawy nie zawiera wymogu wykazania przez stronę, iż udział jednego z sędziów istotnie wpłynął na przebieg postępowania. Kryterium to gwarantowałoby jednak, że ponowne rozpatrywanie spraw, w których zapadły już prawomocne orzeczenia, opierałoby się na faktach wskazujących, że podniesione braki ogólne i strukturalne miały konkretny i istotny wpływ na rozstrzygnięcie, czyli, zgodnie z terminologią EKPCz, że strona doznała „znaczącego uszczerbku". Przyczyniłoby się to również do zwiększenia skuteczności tego mechanizmu, zapobiegając niepotrzebnym lub nieuzasadnionym wznowieniom spraw oraz zachęcając do ostrożnego podejścia do interwencji w postępowania zakończone prawomocnym wyrokiem. Komisja i DGI zaleciły włączenie tego kryterium do rozwiązań proponowanych w ustawie.

Kolejna kwestia budząca wątpliwości dotyczyła tego, że projekt ustawy zezwala organom władzy publicznej na zaskarżanie prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych na takich samych zasadach jak obywatelom, mimo że organy te nie są podmiotami praw człowieka. W zakresie, w jakim takie rozwiązanie może pozwalać władzom zaskarżać decyzje korzystne dla osób fizycznych, może prowadzić do nieproporcjonalnego obciążania obywateli za błędy, za które nie ponoszą odpowiedzialności. Wznawianie postępowań w takich okolicznościach może zatem być nieuzasadnione. Nie dotyczy to jednak sporów między dwoma organami władzy publicznej.

W związku z projektowanymi zmianami w strukturze Sądu Najwyższego projekt ustawy wprowadza daleko idącą restrukturyzację tego sądu, głównie przez zniesienie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (art. 51) uznanej przez ETPCz za pozbawioną niezawisłości i bezstronności wymaganej od sądu zgodnie z art. 6 Konwencji. Komisja i DGI z zadowoleniem przyjęły fakt, że projekt ustawy uwzględnia obawy dotyczące tej izby, której szerokie uprawnienia oraz skargi nadzwyczajne są sprzeczne z wartością konstytucyjną ostateczności orzeczeń sądowych oraz standardami międzynarodowymi.

W procedurze grupowania sędziów sędziowie Sądu Najwyższego należący do tej izby mają zostać przypisani do grupy czerwonej. Projekt ustawy wyraźnie przewiduje umożliwienie im udziału w ponownym naborze do Sądu Najwyższego, mimo że sama ta izba zostanie zniesiona (art. 30 ust. 3).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

VII. Wnioski

Wola szybkiego rozwiązania ustawowego jest zrozumiała i poparta przekonującymi argumentami, w tym strukturalnym charakterem wad oraz koniecznością szybkiego przywrócenia autorytetu wymiaru sprawiedliwości i rządów prawa. Biorąc pod uwagę bezprecedensowy charakter tej sytuacji oraz skalę nieprawidłowości, które władze polskie muszą usunąć w celu przywrócenia rządów prawa, Komisja i DGI uznały proponowane pogrupowanie sędziów i przyjęte ogólne ramy ustawowe za odpowiednie.

Z zadowoleniem przyjęły fakt, że przy opracowywaniu tego projektu ustawy władze uwzględniły szereg wcześniejszych zaleceń. W szczególności projekt ten: (i) odchodzi od podejścia polegającego na unieważnieniu powołań sędziowskich z mocą wsteczną; (ii) zawiera rozwiązania zapewniające proporcjonalne podejście do rozmaitych kategorii sędziów; (iii) zatwierdza powołania sędziów rozpoczynających karierę, którzy nie mieli innych możliwości wejścia do sądownictwa niż w procedurze przez wadliwą KRS; (iv) przy stosowaniu środków przewidzianych w projekcie ustawy zapewnia pewną, choć ograniczoną, formę kontroli sądowej; oraz (v) wprowadza procedurę wznowienia postępowań zgodnie z kryteriami wskazanymi przez Komisję i DGI.

Niektóre rozwiązania i warunki zawarte w projekcie ustawy, omówione w tej opinii, wymagają jednak zmian w świetle zasad nieusuwalności sędziów, pewności prawa i proporcjonalności, aby w lepszy sposób wdrożyć wcześniejsze zalecenia Komisji i DGI.

W związku z tym zostały sformułowane następujące kluczowe rekomendacje:

(a) W odniesieniu do sędziów podlegających przeniesieniu lub złożeniu z urzędu (grupy żółta i czerwona):

(i) sędziowie z grup żółtej i czerwonej, z możliwymi wyjątkami dla sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz byłej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, powinni pozostać na swoich obecnych stanowiskach do czasu rozstrzygnięcia nowych konkursów;

(ii) nowe konkursy powinny wyraźnie uwzględniać kryteria umożliwiające ocenę, czy kandydaci spełniają standardy niezawisłości sędziowskiej i neutralności politycznej;

(iii) decyzje dotyczące wyników konkursów powinny podlegać kontroli sądowej i zatwierdzeniu przez sąd;

(iv) w procesie organizacji konkursów priorytet należy przyznać grupie czerwonej, a szczególnie pilnie powinny one zostać zorganizowane dla stanowisk w Sądzie Najwyższym.

(b) W odniesieniu do procedury wznowienia spraw:

(i) od stron należy wymagać, aby wykazały, że udział sędziego wadliwie powołanego miał istotny wpływ na konkretne postępowanie;

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

(ii) należy bliżej rozważyć zasadność odstąpienia od zasady, zgodnie z którą skuteczna apelacja jednego z oskarżonych w sprawie karnej działa na korzyść pozostałych współoskarżonych;
(iii) należy również rozważyć, czy władze publiczne powinny mieć możliwość zaskarżania prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych na takich samych zasadach jak obywatele.

adw. Marek Antoni Nowicki

Autor jest adwokatem niewykonującym zawodu (Izba Adwokacka w Warszawie), ekspertem międzynarodowym w dziedzinie praw człowieka. W okresie stanu wojennego w 1982 r. jeden z założycieli podziemnego Komitetu Helsińskiego w Polsce i współautor wszystkich jego raportów, w tym o prawach człowieka w Polsce w stanie wojennym (Raport Madrycki). Współzałożyciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W latach 1993–1999 orzekał w Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu. W latach 2000–2005 był międzynarodowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Kosowie, a w latach 2007–2016 – prezesem Izby Doradczej ONZ ds. Praw Człowieka w Kosowie.

The author is a non-practicing advocate (District Bar Association in Warsaw), an international expert in the field of human rights. During the period of martial law in 1982, he was one of the founders of the underground Helsinki Committee in Poland and a co-author of all its reports, including on human rights in Poland during martial law (Madrid Report). Co-founder of the Helsinki Foundation for Human Rights. From 1993 to 1999, he adjudicated at the European Commission of Human Rights in Strasbourg. From 2000 to 2005, he was the international Ombudsman in Kosovo, and from 2007 to 2016, he was president of the UN Advisory Board on Human Rights in Kosovo.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9

Abstract

Keywords: *National Council of the Judiciary, judicial independence, judges, judicial independence, irremovability of judges, rule of law*

Yet another opinion of the Venice Commission on the Polish judiciary

The overview presents the essential elements of the analysis and the conclusions of the urgent joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft Law on 'Restoring the right to an independent and impartial tribunal established by law by regulating the effects of resolutions of the National Council of the Judiciary adopted in the years 2018-2025'.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.04.9