

**Pojęcia kluczowe:** *Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), niezależność sądownictwa, status sędziów*

**Marek Antoni Nowicki**

## **Komisja Wenecka wspólnie z Dyрекcją Generalną ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy o europejskich standardach regulujących status sędziów**

### **ABSTRAKT**

**Omówienie przedstawia najważniejsze elementy analizy oraz wnioski opinii Komisji Weneckiej i Dyрекcji Generalnej Praw Człowieka i Rządów Prawa Rady Europy o standardach europejskich regulujących status sędziów, w której odpowiedziały na szereg pytań postawionych przez ministra sprawiedliwości.**

Dyskusje i gorące spory dotyczące możliwych dróg wyjścia z kryzysu wokół wymiaru sprawiedliwości będą toczyć się prawdopodobnie jeszcze długo. Ścierają się w nich rozmaite koncepcje, m.in. w kwestii rozwiązania problemu statusu sędziów powołanych na wnioski Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) działającej w kształcie przyjętym na podstawie ustawy nowelizującej z 8.12.2017 r.<sup>1</sup>

W procesie poszukiwania przez rząd dróg wyjścia, w lipcu 2024 r. minister sprawiedliwości Adam Bodnar zwrócił się do Europejskiej Komisji Demokracja przez Prawo (Komisja Wenecka)<sup>2</sup> o opinię odnoszącą się do czterech wyraźnie wyartykułowanych pytań na temat europejskich standardów regulujących status sędziów.

1 Ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

2 Organ doradczy Rady Europy utworzony po upadku muru berlińskiego w maju 1990 r. składający się z niezależnych ekspertów o międzynarodowej renomie, wybranych ze względu na doświadczenie w instytucjach demokratycznych lub wkład w rozwój prawa i nauk politycznych, powoływanych na cztery lata przez państwa członkowskie Komisji. Należą do niej wszystkie państwa członkowskie Rady Europy z możliwością przystąpienia również państw niebędących członkami. Nadzrędnym celem Komisji jest zapewnianie demokratycznego i sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych oraz ochrona praw człowieka, a jej głównym zadaniem jest wydawanie opinii prawnych dotyczących aktów prawnych lub ich projektów przygotowanych przez poszczególne państwa. Komisja Wenecka wskazuje na niezgodności ze standardami europejskimi lub luki w prawie.

W odpowiedzi na ten wniosek Komisja Wenecka (dalej: Komisja) przyjęła opinię wspólnie z Dyrekcją Generalną ds. Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy (dalej: DGI)<sup>3</sup>.

Minister sprawiedliwości postawił Komisji następujące pytania:

- *Czy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące powołania sędziów mogą zostać unieważnione ex tunc, co oznaczałoby, że osoba wchodząca w grę nigdy nie została powołana zgodnie z prawem? Czy zgodne z zasadą praworządności byłoby wymaganie od sędziów i innych przedstawicieli zawodów prawniczych powrotu na poprzednio zajmowane stanowiska po unieważnieniu takich uchwał?*
- *Czy osoby w ten sposób powołane mają prawo do odwołania się do sądu? Czy zezwolenie takim osobom na udział w nowych procedurach naboru sędziów, podlegających kontroli sądowej, wystarcza do zapewnienia im prawa do rzetelnego procesu?*
- *Czy system delegowania sędziów do sądów, w których pełnili urząd przed uchwaleniem ustawy, do czasu zakończenia przez nich toczących się spraw i na okres dwóch lat, jest zgodny z zasadami praworządności i pewności prawa w celu utrzymania sprawności sądownictwa w okresie weryfikacji?*
- *Wreszcie, czy zgodne z zasadami pewności prawnej i rządów prawa jest umożliwienie stronom, które kwestionują bezstronność lub niezawisłość sędziego ze względu na ich powołanie przez obecną Radę, zaskarżania wyroków wydanych przez tych sędziów?*

Minister wskazał różne proponowane modele rozwiązań w kwestii statusu sędziów powołanych w postępowaniu z udziałem KRS utworzonej na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r. oraz ważności orzeczeń wydanych z ich udziałem. Komisja uznała, że nie będzie komentować żadnego z tych modeli. Z powołaniem się na standardy europejskie postanowiła natomiast skupić się na odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku.

Komisja podkreśliła, że kwestię postępowania z sędziami powołanymi w drodze wadliwej procedury należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście ciężącego na Polsce obowiązku wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Trybunał). Jest to kwestia bardzo delikatna, bowiem wpływa m.in. na bezpieczeństwo sprawowania urzędu przez tych sędziów (chronione nie tylko na poziomie międzynarodowym, ale także w art. 180 Konstytucji RP).

3 Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law (DGI) on European Standards Regulating the Status of Judges adopted by the Venice Commission at its 140th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2024), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)029-e)

W wyroku pilotażowym w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce<sup>4</sup> Trybunał stwierdził, że międzynarodowe zobowiązania Polski nie ograniczają się do reformy wadliwej KRS, ale wymagają także rozwiązania kwestii statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze. Trybunał zgodził się z uchwałą połączonych izb Sądu Najwyższego z dnia 23.01.2020 r., z której wynika, że konsekwencje braku niezależności zreformowanej KRS są różne w zależności od rodzaju sądu i jego pozycji w wymiarze sprawiedliwości, najbardziej niekorzystnie wpływając na powołania do Sądu Najwyższego. Trybunał podkreślił w tym wyroku, że na Polsce ciąży obowiązek podjęcia szybkich działań w celu jego wykonania.

Trybunał nie określił sposobu rozwiązania kwestii statusu tych sędziów. Obowiązek wynikający z art. 46 Konwencji zasadniczo nie oznacza wymagania przyjęcia konkretnego rozwiązania. Państwo ma w tym zakresie swobodę, z zastrzeżeniem zgodności przyjętych środków z Konwencją i ogólnymi wymaganiami rządów prawa.

Komisja i DGI podjęły próbę ich określenia. W pierwszej kolejności przypomniały swoje wnioski z wcześniejszej wspólnej opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>5</sup>. Stwierdziły w niej, że obawy dotyczące niezawisłości i bezstronności wadliwie powołanych sędziów wynikają wyłącznie z uchybień proceduralnych w ich powołaniu lub awansie, a zatem całkowite wykluczenie tak dużej grupy sędziów bez indywidualnej oceny budzi wątpliwości co do proporcjonalności takiego środka. Wezwały do ostrożnego podejścia w tej kwestii ze względu na możliwe daleko idące konsekwencje dla ważności orzeczeń wydanych przez tych sędziów.

W tej samej opinii znalazło się podkreślenie, że w przypadku podjęcia istotnych działań dla naprawy całego systemu – aby nie sparaliżować niezbędnych wysiłków reformatorskich – można zgodzić się na wyjątki od zasady nieusuwalności sędziów. Komisja i DGI opowiedziały się więc za dokonywaniem indywidualnej oceny celu, skutków i okoliczności przedterminowego zakończenia okresu sprawowania przez sędziego urzędu. Z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału podkreśliły, że może zaistnieć potrzeba wyjątków, bowiem „w pewnych okolicznościach przestrzeganie tych zasad za wszelką cenę (...) może wyrządzić dodatkową szkodę rządowi prawa i zaufaniu ogółu do wymiaru sprawiedliwości. (...) W takich przypadkach, w procesie ustalania, czy istnieje pilna potrzeba – o charakterze istotnym i przekonującym – uzasadniająca odejście w okolicznościach danej sprawy od zasady pewności prawnej (...) oraz zasady nieusuwalności sędziów, wymagane jest zatem zachowanie równowagi”.

4 Z dnia 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21.

5 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 amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland, issued on 8 May 2024, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2024); [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)018-e)

Komisja i DGI stwierdziły w tamtej opinii, że „wymóg bezpieczeństwa sprawowania urzędu może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy wchodzące w grę powołanie, nominacja lub wybór zostały dokonane zgodnie z Konstytucją i standardami europejskimi. Odmienne stanowisko oznaczałoby, że rząd mógłby zlekceważyć lub obejść przepisy konstytucyjne dotyczące powołania, a następnie odwołać się do konstytucyjnej zasady bezpieczeństwa sprawowania urzędu, aby uczynić je nieodwracalnym, co byłoby sprzeczne z zasadą rządów prawa”. Rzeczona opinia, dotycząca KRS – źródła wielu innych (następczych) wad rządów prawa w Polsce – „nie określała preferencji dla którejkolwiek ze stopniowych korekt wadliwego systemu”. W odniesieniu do KRS „stopniowe usuwanie” niewłaściwych elementów dotychczasowego systemu doprowadziłyby do kontynuacji i pogłębiania kryzysu rządów prawa.

### **I. UWAGI WSTĘPNE DO OPINII**

Komisja i DGI pokreśliły, że nie było dotychczas – jak się wydaje – sytuacji porównywalnych z będącą przedmiotem tej analizy. Zaznaczyły równocześnie, że przywracanie rządów prawa jako takie nie może prowadzić do załamania systemu i naruszać zasad rządów prawa. Uznając, że nie istnieje obowiązek międzynarodowy wyboru określonego rozwiązania, Komisja i DGI były zdania, że wszelkie rozważane rozwiązania powinny spełniać następujące warunki:

- (a) muszą odnosić się do statusu „wszystkich” sędziów powołanych w ramach wadliwej procedury (zgodnie z orzecznictwem Trybunału);
- (b) oceny skutków wadliwej procedury dla konkretnej osoby sprawującej urząd sędziego nie może dokonać organ kontrolowany przez rząd (jeśli dokonuje jej organ inny niż sądowy, należy zapewnić jakąś formę kontroli sądowej);
- (c) podstawą oceny muszą być wcześniej ustalone kryteria i procedury (obejmujące elementy rzetelnego procesu sądowego);
- (d) ocena ta i jej skutki powinny zawsze ściśle spełniać wymogi wynikające z zasady proporcjonalności wymagającej przynajmniej jakiejś formy indywidualnej oceny;
- oraz (e) przyjęty mechanizm musi zapewnić wystarczająco szybkie rozstrzygnięcia.

Komisja i DGI uważały, że potrzebna byłaby jakaś forma oceny odnoszącej się do grup powołań sędziowskich, a również, w razie potrzeby, indywidualnych okoliczności konkretnego powołania lub awansu. Takie podejście pomogłoby również uniknąć długotrwałego paraliżu systemu wymiaru sprawiedliwości.

## II. ANALIZA

W swojej analizie Komisja i DGI zajęły się kolejno pytaniami postawionymi przez ministra sprawiedliwości.

### Pytanie nr 1:

W odpowiedzi na to pytanie Komisja i DGI zajęły się w pierwszej kolejności kwestią zachowania **zasady podziału władz**. Podkreśliły, że uznanie powołań sędziowskich za nieważne jest równoznaczne z decyzją o złożeniu sędziego z urzędu. Takie decyzje należą do jurysdykcji wymiaru sprawiedliwości jako elementu niezawisłości sędziowskiej. Potencjalne unieważnienie powołania sędziego rodzi zatem zasadnicze pytanie o zachowanie równowagi między władzą ustawodawczą i sądowniczą. Zauważyły, że art. 180 Konstytucji RP zawiera wymóg, aby w celu złożenia sędziego z urzędu z przyczyn określonych w ustawie jako wyjątek od zasady, że sędziowie nie mogą być usuwalni, wymagane było orzeczenie sądu. Uważały, że nie można przyjąć w drodze ustawy, że wszystkie wchodzące w grę powołania wnioskowane przez KRS w przedmiotowym okresie są nieważne, stanowiłoby to bowiem nadmierną ingerencję w kompetencje wymiaru sprawiedliwości. Ustawowe pozbawienie statusu sędziego uniemożliwiłoby osobom powołanym na stanowiska sędziowskie skorzystanie z prawa do ubiegania się o sądową kontrolę unieważnienia ich powołań. Parlament mógłby zasadniczo, na podstawie uznanej lub stwierdzonej przez organ sądowy konstytucyjnej nieważności tych powołań, uregulować w drodze ustawy jej konsekwencje. Ustawa taka nie mogłaby jednak oznaczać unieważnienia powołania, bowiem byłoby to równoznaczne ze złożeniem sędziego z urzędu, a to nie należy do kompetencji parlamentu.

Komisja i DGI musiały również wyjaśnić, czy w rezultacie wyroków ETPCz lub TSUE albo wyroków polskich sądów najwyższych uchwały KRS w sprawie powołań sędziów zostały skutecznie unieważnione ze skutkiem *ex tunc*.

W związku z wyrokami ETPCz w sprawach Reczkowicz<sup>6</sup>, Dolińska-Ficek<sup>7</sup> i Ozimek<sup>8</sup>, Advance Pharma Sp. z o.o.<sup>9</sup> oraz wyrokiem pilotażowym w sprawie Wałęsa<sup>10</sup>, Komisja i DGI zauważyły, że ETPCz stwierdził naruszenie wynikającego z art. 6 EKPCz prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, bowiem sędziowie rozpatrujący sprawy skarżących zostali powołani „w procedurze z natury wadliwej” – na wniosek KRS, która po marcu 2018 r., w wyniku reformy z 2017 r., przestała być niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wyroki ETPCz nie mają jednak bezpośredniego skutku w systemie prawnym państw członkowskich. Są one wiążące na mocy art. 46 EKPCz

6 Wyrok z 22.07.2021 r., skarga nr 43447/19.

7 Wyrok z 8.11.2021 r., skarga nr 49868/19.

8 Wyrok z 8.11.2021 r., skarga nr 57511/19.

9 Wyrok z 3.02.2022 r., skarga nr 1469/20.

10 Zob. przypis nr 4.

i państwo, przeciwko któremu została złożona skarga, musi je wykonać, ale w drodze procedury, o której decyduje samo to państwo. Dotyczy to również decyzji Komitetu Ministrów: nie mają one bezpośredniego skutku w systemie prawnym państwa członkowskiego. Odwrotnie, państwo ma zawsze swobodę sposobu wykonania wyroków ETPCz. Również wyroki TSUE nie mają automatycznie skutku unieważniającego w polskim krajowym systemie prawnym.

W odniesieniu do orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego Komisja i DGI odnotowały, że w wyroku z 5.12.2019 r. Sąd Najwyższy uznał, iż KRS nie jest organem bezstronnym i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wyrok ten można by interpretować jako unieważnienie uchwał dotyczących wniosków o powołania podjętych przez KRS, należało jednak zauważyć, że w tym wyroku nie zostały wymienione konkretne uchwały KRS, Sąd Najwyższy nie stwierdził również wyraźnie, że uchwały te stały się nieważne. Podobnie uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. nie miała wpływu na ważność powołania konkretnego sędziego. Dotyczyło to również odpowiednio wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym Komisja i DGI uznały, że brak jest – jak się wydaje – wystarczająco solidnych argumentów, aby stwierdzić, że uchwały KRS z wnioskami o powołanie sędziów stały się nieważne *ex tunc*.

Komisja i DGI były zatem zdania, że ani wyroki ETPCz i TSUE, ani orzeczenia polskich sądów najwyższych nie unieważniły *ex tunc* uchwał KRS w sprawie powołania sędziów.

**W związku z zasadą proporcjonalności** Komisja i DGI podkreśliły, że wszelkie środki podejmowane w celu „przywrócenia” rządów prawa muszą spełniać ogólne ich wymogi. Z drugiej strony, chociaż w Polsce istnieje problem systemowy, konieczne jest uwzględnienie faktu, iż istnieje bardzo duża liczba sędziów nieprawidłowo powołanych na tle ogólnej liczby sędziów. Niezależnie od rodzaju reformy, jaka zostanie wprowadzona, nie może ona zagrozić funkcjonowaniu systemu sądownictwa jako takiego. W rezultacie można zaakceptować „jakąś formę indywidualnej oceny” opartą na pogrupowaniu podobnych przypadków. Równocześnie konieczne jest skoncentrowanie się na kwestii pewności prawnej stanowiącej inny ważny aspekt rządów prawa.

Komisja i DGI uważały, że przy określaniu statusu tych sędziów nieprawidłowo powołanych należy uwzględnić również inne okoliczności niż wadliwa procedura. Potwierdziły, że zasada nieusuwalności lub bezpieczeństwa urzędu sędziowskiego będąca podstawową gwarancją niezawisłości sędziowskiej nie zapewnia pełnej ochrony osobom sprawującym ten urząd powołanym w drodze procedury obciążonej poważnymi uchybieniami. Również w takich przypadkach nie można jej całkowicie pominąć: uzasadnia ona jakąś formę indywidualnej oceny.

Podstawą nieważności uchwał o charakterze indywidualnym powinny być w istocie okoliczności konkretnego przypadku.

Komisja i DGI stwierdziły, że unieważnienie na masową skalę *ex tunc* wszystkich uchwał KRS nie odpowiada koncepcji rządów prawa, ponieważ m.in. nie spełniłoby kryterium proporcjonalności.

W związku z tym, przy braku jasności co do dokładnej charakterystyki systemu, w którym po unieważnieniu uchwał KRS niektórzy sędziowie i inni przedstawiciele zawodów prawniczych mieliby wrócić na poprzednie stanowiska, Komisja i DGI wstrzymały się od odpowiedzi na pytanie pomocnicze dotyczące tej kwestii.

## **Pytanie nr 2:**

Komisja i DGI przypomniały, że art. 6 EKPCz gwarantuje dostęp do sądu, gdy istnieje rzeczywisty i poważny spór dotyczący „prawa” cywilnego. ETPCz orzekał w sprawach, w których sędzia został pozbawiony urzędu, a także w sprawach, w których sędzia nie został awansowany na wyższe stanowisko. W sprawie Grzęda przeciwko Polsce<sup>11</sup> ETPCz stwierdził naruszenie art. 6 ze względu na brak kontroli sądowej skrócenia kadencji sędziowskich członków KRS.

Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności sędziów stanowi, że w odniesieniu do naboru i kariery „odrzucony kandydat powinien mieć prawo do zakwestionowania takiej decyzji lub przynajmniej procedury, w której decyzja została podjęta”. Komisja już wcześniej wskazywała, że w oparciu o podstawowe zasady ONZ dotyczące niezależności sądownictwa, decyzje w postępowaniach dyscyplinarnych powinny podlegać niezależnej kontroli, podkreślając w ten sposób prawo sędziego do rzetelnego procesu. Komisja konsekwentnie opowiada się również za umożliwieniem odwołania się do sądu od decyzji organów dyscyplinarnych.

W rezultacie tych rozważań Komisja i DGI uznały, że osoby powołane powinny mieć prawo do podjęcia działań prawnych przed sądem w przypadku unieważnienia ich powołania lub awansu, jeżeli taka decyzja nie została podjęta przez organ sądowy. Potrzeba szybkiego ustanowienia (przywrócenia) w pełni funkcjonującego systemu wymiaru sprawiedliwości może uzasadniać pewne modyfikacje sposobu stosowania norm proceduralnych, nie może jednak oznaczać np. całkowitego braku jakiejkolwiek formy kontroli sądowej, co niewątpliwie oznaczałoby naruszenie art. 6 EKPCz. Fakt odwołania się od decyzji nie musiałby powodować jej zawieszenia na czas korzystania z drogi sądowej. W przeciwnym razie sądownictwo stałoby się dysfunkcyjne.

W związku z kwestią ewentualnego udziału osób, o których mowa, w nowych procedurach naboru sędziów Komisja i DGI podkreśliły, że uprawnienie do takiego udziału nie wiązałoby się z kontrolą naruszeń praw człowieka, a dawałoby jedynie możliwość ubiegania się o to samo stanowisko, chociaż w ramach nowej procedury. Dopuszczenie sędziego po zakończeniu procedury jego weryfikacji do udziału

<sup>11</sup> Wyrok z 15.03.2022 r., skarga nr 43572/18.

w nowej procedurze naboru nie wystarcza jednak do zagwarantowania mu prawa do rzetelnego procesu i nie może być uznane za odpowiednik środka odwoławczego o charakterze sądowym.

### **Pytanie nr 3:**

Komisja i DGI podkreśliły na początku, że pytanie to nie jest jasne. Zauważyły, że ważnym aspektem rządów prawa i niezależności wymiaru sprawiedliwości jest stabilność pozycji sędziów oraz niemożność przenoszenia sędziów wbrew ich woli. Nie jest to jednak zasada bezwzględna, gdyż mogą zaistnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest konieczne dla zagwarantowania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów stanowi, że „sędzia nie powinien otrzymać nowego powołania lub zostać przeniesiony na inne stanowisko sędziowskie bez swojej zgody, z wyjątkiem przypadków wymierzenia kar dyscyplinarnych lub reformy organizacji systemu sądownictwa”. W tym samym duchu Europejska Karta Statusu Sędziego stanowi, że przeniesienie sędziego wbrew jego woli jest wyjątkiem dozwolonym „w przypadku ustawowej zmiany systemu wymiaru sprawiedliwości”. Komisja już wcześniej wskazywała, że sędziowie nie mogą być zagrożeni przeniesieniem do innego sądu, ponieważ może ono być wykorzystane do wywierania na nich presji i ataku na ich niezawisłość. Przeniesienie sędziego wbrew jego woli może więc być dopuszczalne tylko wyjątkowo.

W celu zapewnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie weryfikacji uchwał KRS w sprawie powołań sędziowskich mogą być potrzebne rozwiązania przejściowe. Komisja i DGI uważały za ważne opatrzenie ich odpowiednimi gwarancjami, tj. aby:

- były obwarowane terminem;
- przyjęty mechanizm przewidywał satysfakcjonujące rozwiązania w kwestii kontynuacji wypłaty nowego lub poprzednio otrzymywanego wynagrodzenia;
- uwzględniał konsekwencje geograficzne delegowania sędziego;
- określał, w jakim stopniu w szczególnych okolicznościach mogą być dopuszczalne wyjątki;
- wskazywał, w jakim stopniu kryteria powrotu na poprzednie stanowisko po upływie okresu dwóch lat są jasne i przejrzyste.

W przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego jest czasami narażony na (znaczące) obniżenie wynagrodzenia. W analizowanym kontekście nie ma jednak uzasadnionego podejrzenia wykroczenia dyscyplinarnego sędziego, a jedynie wada procedury jego powołania.

**Pytanie nr 4:**

Komisja i DGI przypomniały, że *res judicata* jest główną zasadą rządów prawa, a wszelkie nadzwyczajne środki odwoławcze od orzeczeń sądowych są z punktu widzenia rządów prawa problematyczne. *Res judicata* oznacza, że gdy odwołanie zostało ostatecznie rozpatrzone, dalsze odwołania nie są możliwe. Ostateczne wyroki muszą być przestrzegane, chyba że istnieją przekonujące powody ich zmiany. Z drugiej strony orzecznictwo sądów europejskich wskazuje, że udział sędziów, którzy zostali powołani w procedurze zagrażającej niezawisłości sędziowskiej, może naruszać prawo strony do rzetelnego procesu sądowego. Oprócz orzecznictwa ETPCz i TSUE dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, dość powszechnie w przepisach proceduralnych państw członkowskich Rady Europy uznaje się, że skład sądu niezgodny z prawem jest podstawą do wniesienia środka zaskarżenia. Podobnie jest w przypadku zarzutu, że sędziowie nie są bezstronni. Komisja i DGI podkreśliły, że ich zadanie nie polega na analizie polskiego systemu prawnego w tej materii. Uważały jednak za ważne podkreślenie, że przy regulowaniu (zakresu) możliwości wniesienia takiego nadzwyczajnego środka zaskarżenia od ostatecznego wyroku władze powinny uwzględnić pewne uwarunkowania.

Przy określaniu, czy istniała pilna potrzeba – o istotnym i przekonującym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i *res judicata* – podobnie jak we wszystkich przypadkach, w których dochodzi do konfliktu podstawowych zasad EKPCz – należy znaleźć równowagę. Ocena, czy takie naruszenie uzasadnia odejście od *res judicata*, musi być uzależniona od konkretnych okoliczności. Niektóre sprawy mogą nie kwalifikować się do ich wznowienia. Komisja i DGI uważały, że niezbędne jest wprowadzenie nadzwyczajnego środka prawnego o charakterze sądowym, który umożliwi zindywidualizowane zbadanie różnych aspektów odnoszących się do wymagań rządów prawa i praw człowieka, a równocześnie nie zagrozi pewności prawnej ani nie spowoduje blokady w sądach wchodzących w grę.

Zasada ogólna, zgodnie z którą nieprawidłowości w procedurze powołań wynikające z udziału KRS od 2018 r. mogą być podnoszone w dowolnym momencie, zniszczyłaby pewność prawną. Aby nie zaszkodzić prawidłowemu funkcjonowaniu polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, uprawnienie do ponownego rozpatrzenia sprawy z powołaniem się na zarzut braku „sądu ustanowionego ustawą” może być przyznane tylko na określony czas, a następnie powinno wygasnąć.

Ponadto Komisja i DGI podkreśliły, że musi być ono ograniczone do przypadków, w których argumentowi, że powołanie nastąpiło na podstawie wniosku KRS z okresu po marcu 2018 r., towarzyszy zarzut wpływu tej okoliczności na postępowanie w konkretnej sprawie i argument ten został już wcześniej w nim podniesiony. Komisja i DGI uważały jednak, że obowiązek powołania się „w odpowiednim czasie” na udział sędziego powołanego w procedurze naruszającej niezawisłość sędziowską

powinien być wymagany dopiero od daty pierwszego wyroku ETPCz dotyczącego Polski w tej materii, a mianowicie Reczkowicz przeciwko Polsce.

W procedurze krajowej należy wprowadzić poniższe zabezpieczenia albo niektóre z nich, aby zagwarantować odpowiednią równowagę między zasadą sądu ustanowionego ustawą jako elementem rzetelnego procesu i zasadą *res judicata* jako elementem pewności prawnej. Strony postępowania sądowego powinny móc powoływać się na nieważność:

- wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń sądowych, od których nie przysługuje już zwykły środek odwoławczy;
- z zachowaniem określonego terminu (również ze względu na wymogi pewności prawnej) – tylko wraz z zarzutem wpływu nieważności na konkretne postępowanie;
- ewentualnie tylko w odniesieniu do postępowań, w których strony już wcześniej postawiły zarzut udziału w orzekaniu sędziego powołanego w postępowaniu zagrażającym niezawisłości sędziowskiej, przynajmniej poczynszy od wyroku ETPCz w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce.

### III. KONKLUZJA OPINII:

Komisja i DGI uważały, że kwestię sposobu postępowania z sędziami, którzy zostali powołani w drodze wadliwej procedury, należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście obowiązku Polski wykonania wyroków ETPCz. Polska – w ramach systemu EKPCz – ma swobodę wyboru środków wywiązania się ze swoich obowiązków w tym zakresie z zastrzeżeniem ich zgodności z EKPCz i ogólnymi wymaganiami rządów prawa.

Nie istnieje międzynarodowy obowiązek wyboru konkretnego rozwiązania w celu wykonania wyroku ETPCz, jednak każde z nich musi spełniać następujące warunki:

- (a) muszą odnosić się do statusu „wszystkich” sędziów powołanych w ramach wadliwej procedury;
- (b) oceny skutków wadliwej procedury dla konkretnej osoby sprawującej urząd sędziego nie może dokonać organ kontrolowany przez rząd (jeśli dokonuje jej organ inny niż sądowy, należy zapewnić jakąś formę kontroli sądowej);
- (c) podstawą oceny muszą być wcześniej ustalone kryteria i procedury (obejmujące elementy rzetelnego procesu sądowego);
- (d) ocena ta i jej skutki muszą być zawsze ściśle zgodne z zasadą proporcjonalności wymagającą jakiejś formy indywidualnej oceny;

- oraz (e) przyjęty mechanizm musi zapewnić wystarczająco szybkie rozstrzygnięcia.

#### **W odpowiedzi na pytanie nr 1:**

*Z powołaniem się na zasadę podziału władz Komisja Wenecka i DGI uznały, że nie można w drodze ustawy unieważnić wszystkich powołań dokonanych w rezultacie wniosków KRS w przedmiotowym okresie. Odnotowały, że ani wyroki ETPCz i TSUE, ani orzeczenia polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie doprowadziły do unieważnienia ex tunc uchwał w sprawie powołań sędziowskich podjętych przez KRS. Ponadto unieważnienie ex tunc wszystkich uchwał KRS nie wpisuje się w koncepcję rządów prawa, z powodu m.in. niespełnienia warunku proporcjonalności.*

*W odniesieniu do drugiej części tego pytania, biorąc pod uwagę negatywną odpowiedź na jego pierwszą część, Komisja i DGI wstrzymały się od zajęcia stanowiska w tej kwestii.*

#### **W odpowiedzi na pytanie nr 2:**

*Komisja i DGI uznały, że osoby powołane powinny mieć prawo do odwołania się do sądu w sprawie unieważnienia ich powołania lub awansu w przypadku, gdy decyzje o unieważnieniu nie zostały podjęte przez organ sądowy. Procedura ta nie musiałaby mieć skutku zawieszającego.*

*Nie wystarczy dopuszczenie sędziego po zakończeniu procedury jego weryfikacji do udziału w nowej procedurze naboru. Nie można uznać tego środka za wystarczający do zagwarantowania mu prawa do rzetelnego procesu i odpowiednik środka odwoławczego o charakterze sądowym.*

#### **W odpowiedzi na pytanie nr 3:**

*Stabilność statusu sędziów jest ważnym aspektem rządów prawa i niezależności wymiaru sprawiedliwości, mogą jednak zaistnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne miejsce będzie konieczne. Rozwiązaniom przejściowym, które mogą być konieczne, aby zabezpieczyć funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w okresie dokonywania weryfikacji uchwał KRS w sprawie powołań sędziowskich, muszą towarzyszyć odpowiednie gwarancje.*

#### **W odpowiedzi na pytanie nr 4:**

*Komisja i DGI uważały, że w procedurze krajowej należy wprowadzić poniższe zabezpieczenia albo niektóre z nich, aby zagwarantować odpowiednią równowagę między zasadą sądu ustanowionego ustawą jako elementem rzetelnego procesu i zasadą res judicata jako elementem pewności prawnej. Strony postępowania sądowego powinny*

*móc powoływać się na nieważność. Zaleciły jednak, aby strony postępowania sądowego mogły powoływać się na nieważność:*

- wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń sądowych, od których nie przysługuje już zwykły środek odwoławczy;*
- z zachowaniem określonego terminu (również ze względu na wymogi pewności prawa);*
- tylko, gdy towarzyszy mu zarzut wpływu nieważności na konkretne postępowanie;*
- ewentualnie tylko w odniesieniu do postępowań, w których strony już wcześniej postawiły zarzut udziału w orzekaniu sędziego powołanego w postępowaniu zagrażającym niezawisłości sędziowskiej, przynajmniej poczynsz od wyroku ETPCz w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce.*

Komisja i DGI wskazały, że pozostają do dyspozycji władz polskich i są gotowe służyć dodatkową pomocą w materii będącej przedmiotem opinii.

### **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 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.*

## ABSTRACT

**Keywords:** *National Council of the Judiciary (NCJ), independence of the judiciary, status of judges*

# **The Venice Commission jointly with the Directorate General Human Rights and Rule of Law on the European standards regulating the status of judges**

The overview presents the essential elements of the analysis and the conclusions of the opinion of the Venice Commission prepared jointly with the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on European standards regulating the status of judges. in which they addressed a list of questions that were posed by the Minister of Justice.