



Strasbourg, 14 października 2024 r.

CDL-AD(2024)029

Lub. ang.

EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO

(KOMISJA WENECKA)

POLSKA

WSPÓLNA OPINIA KOMISJI WENECKIEJ I
DYREKCJA GENERALNA PRAW CZŁOWIEKA I RZĄDÓW PRAWA
(DGI)

NA

EUROPEJSKIE NORMY REGULACYJNE
STATUS SĘDZIÓW

Przyjęte przez Komisję Wenecką
na 140. sesji plenarnej
(Wenecja, 11-12 października 2024)

Na podstawie komentarzy

Pan Richard BARRETT (Członek, Irlandia)
Pan Philip DIMITROV (Członek, Bułgaria)
Pan Martin KUIJER (Członek, Holandia)
Pani Angelika NUSSBERGER (Członek, Niemcy)
Pan Kaarlo TUORI (ekspert, honorowy prezes)
Gerhard REISSNER (ekspert, DGI)

Spis treści

I. Wprowadzenie	3
II. Zakres opinii.....	3
III. Podłoże opinii.....	3
IV. Zakres zobowiązań międzynarodowych wynikających z wykonania orzeczeń ETPC w stosunku do Polski	4
V. Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej „Pilna opinia z 2024 r.”).....	5
MY. Uwagi wstępne.....	6
<small>Część VII.</small> Analiza.....	7
A. Pytanie 1 : Czy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące mianowania sędziów mogą zostać unieważnione ex tunc, co oznacza, że osoba mianowana nigdy nie została prawnie mianowana? Czy byłoby zgodne z zasadą praworządności wymaganie od sędziów i innych przedstawicieli zawodów prawniczych powrotu na poprzednie stanowiska po unieważnieniu takich uchwał?.....	7
1. Zasada podziału władzy.....	7
2. Istniejące orzeczenia sądów europejskich i krajowych.....	7
3. Zasada proporcjonalności	8
4. Podpytanie dotyczące powrotu do poprzednich stanowisk po stwierdzeniu nieważności takich uchwał	9
B. 2. pytanie : Czy tacy nominaci mają prawo do odwołania się do sądu? Czy umożliwienie tym nominatom udziału w nowych procesach wyboru sędziów, z zastrzeżeniem kontroli sądowej, jest wystarczające, aby zapewnić im prawo do sprawiedliwego procesu?.....	9
1. Prawo do skorzystania ze środków prawnych.....	9
2. Udział w nowych procesach selekcji sędziów.....	10
C. Pytanie 3 : Czy system delegowania sędziów do sądów, w których pełnili swoją funkcję przed wejściem w życie ustawy, do czasu zakończenia przez nich zaległych spraw oraz na okres dwóch lat, jest zgodny z zasadami praworządności i pewności prawnej w celu utrzymania efektywności wymiaru sprawiedliwości w okresie ponownej oceny?	10
D. Pytanie 4 : Na koniec, czy jest zgodne z zasadami bezpieczeństwa prawnego i praworządności umożliwienie stronom, które kwestionują bezstronność lub niezależność sędziego, opierając się na jego powołaniu przez obecną Radę, kwestionowania wyroków wydanych przez tych sędziów?	11
VIII. Wnioski	12

I. Wprowadzenie

1. Pismem z dnia 10 lipca 2024 r. Minister Sprawiedliwości RP, Pan Adam Bodnar, zwrócił się do Komisji Weneckiej o opinię dotyczącą czterech kwestii dotyczących europejskich standardów regulujących status sędziów. Komisja postanowiła przygotować niniejszą opinię wspólnie z Dyrekcją Generalną Praw Człowieka i Praworządności Rady Europy („DGI”).

2. Pan Martin Kuijer, pan Richard Barrett, pan Philip Dimitrov, pani Angelika Nussberger i pan Kaarlo Tuori działali jako sprawozdawcy w imieniu Komisji Weneckiej. Pan Gerhard Reissner działał jako sprawozdawca w imieniu DGI.

3. Biorąc pod uwagę abstrakcyjny charakter kwestii poruszonych w opinii, w ramach przygotowywania opinii nie odbyła się żadna wizyta w danym kraju.

4. Sprawozdawcy otrzymali liczne spontaniczne komunikaty od różnych interesariuszy w Polsce dotyczące sytuacji sądownictwa, co świadczy o zainteresowaniu konsultacjami.

5. Niniejsza opinia została sporządzona na podstawie uwag sprawozdawców. Projekt opinii został zbadany na wspólnym posiedzeniu Podkomisji ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Podkomisji ds. Praworządności w dniu 10 października 2024 r. Pisemne uwagi Ministerstwa Sprawiedliwości otrzymano w dniu 10 października 2024 r. Po wymianie poglądów z Panem Adamem Bodnarem, Ministrem Sprawiedliwości RP, została ona przyjęta przez Komisję Wenecką na jej 140. sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 października 2024 r.).

II. Zakres opinii

6. W swoim wniosku Minister Sprawiedliwości zadał Komisji następujące pytania:

- Czy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące mianowania sędziów mogą zostać unieważnione ex tunc, co oznacza, że osoba mianowana nigdy nie została prawnie mianowana? Czy byłoby zgodne z zasadą praworządności wymaganie od sędziów i innych prawników powrotu na poprzednie stanowiska po unieważnieniu takich uchwał?
- Czy tacy nominaci mają prawo do ubiegania się o środki odwoławcze na drodze sądowej? Czy umożliwienie tym nominatom udziału w nowych procesach wyboru sędziów, z zastrzeżeniem kontroli sądowej, jest wystarczające, aby zapewnić im prawo do sprawiedliwego procesu?
- Czy system delegowania sędziów do sądów, w których pełnili swoją funkcję przed wejściem w życie ustawy, do czasu zakończenia zaległych spraw oraz na okres dwóch lat, jest zgodny z zasadami praworządności i pewności prawnej w celu utrzymania efektywności wymiaru sprawiedliwości w okresie ponownej oceny?
- Na koniec, czy jest zgodne z zasadami pewności prawa i praworządności umożliwienie stronom, które kwestionują bezstronność lub niezależność sędziego, opierając się na jego powołaniu przez obecną Radę, kwestionowania orzeczeń wydanych przez tych sędziów?

7. W swoim piśmie Minister odniósł się do różnych modeli rozwiązań dotyczących statusu sędziów, którzy zostali powołani w procedurze z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej „KRS”), ustanowionej na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., oraz ważności decyzji podjętych z ich udziałem. Komisja nie będzie komentować żadnego proponowanego modelu. Niniejsza opinia koncentruje się na odpowiedzi na pytania zadane we wniosku, w oparciu o parametry stosowane przez Komisję Wenecką zgodnie ze standardami europejskimi.

III. Podłoże opinii

8. W 1989 r. do polskiego systemu sądowniczego wprowadzono KRS. Zgodnie z artykułem 186 Konstytucji RP, funkcją KRS jest „ochrona niezależności sądów i niezawisłości sądów”

sędziów". Po wyborach parlamentarnych w Polsce w październiku 2015 r. przeprowadzono daleko idące reformy sądownictwa. Reformy te dotyczyły również KRS i zostały wcześniej przeanalizowane przez Komisję Wenecką w 2017 r.¹ Komisja doszła do wniosku, że reformy „umożliwiają władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerencję w poważny i szeroki sposób w administrację wymiaru sprawiedliwości, a tym samym stanowią poważne zagrożenie dla niezależności sądownictwa jako kluczowego elementu praworządności”.² W późniejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej „TSUE”) ³ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”), ⁴ KRS w nowym składzie uznano za niebędący już niezależnym i bezstronnym organem, co doprowadziło do wad w procedurach powoływania sędziów. ETPCz stwierdził, że udział sędziów, których powołanie jest dotknięte niedociągnięciami proceduralnymi w podejmowaniu decyzji sądowych, może naruszać prawo do rzetelnego procesu sądowego na mocy artykułu 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej „EKPC”). Podobnie TSUE uznał, że taki regres stanowi naruszenie prawa UE.⁵

9. Po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2023 r. w grudniu 2023 r. wybrano nowy rząd. Obecny rząd ogłosił Plan działań mający na celu przywrócenie praworządności w Polsce.⁶ Jednym z kluczowych środków uwzględnionych w tym Planie działań jest kwestia statusu nominacji sędziowskich dokonanych na wniosek KRS w latach 2018–2023. Jak zauważono w pilnej wspólnej opinii Komisji Weneckiej i DGI w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa RP7, ogólna liczba sędziów mianowanych po 2017 r. waha się od 20% do 30% polskiego sądownictwa (od 2500 do 3500 z około 10 000 sędziów).

IV. Zakres zobowiązań międzynarodowych wynikających z wykonania ETPCz orzeczenia w sprawie Polski

10. Kwestię postępowania z sędziami powołanymi w drodze wadliwej procedury należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście obowiązku Polski wykonywania wyroków ETPCz.⁸ Jest to kwestia niezwykle delikatna, ponieważ wpływa m.in. na bezpieczeństwo kadencji tych sędziów (bezpieczeństwo kadencji jest chronione nie tylko na szczeblu międzynarodowym, ale także przez art. 180 Konstytucji RP).

11. W swoim wyroku pilotażowym w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce,⁹ ETPCz stwierdził, że zakres zobowiązania międzynarodowego nie ogranicza się do reformy wadliwej Krajowej Rady Sądownictwa, ale obejmuje również „zajęcie się kwestią statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze”¹⁰. ETPCz zgodził się z

¹ Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2017\)031](#), Polska - Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa; o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanym przez Prezydenta RP, oraz o ustawie o ustroju sądów powszechnych. Zobacz także: Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2020\)017](#), Polska - Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI Rady Europy w sprawie zmian w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

² [CDL-AD\(2017\)031](#) NA. cyt. ust. 129.

³ Zob. orzeczenie wstępne z 19 listopada 2019 r. w sprawie AK (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18, C-625/18); orzeczenie Wielkiej Izby z 15 lipca 2021 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce (Reżim dyscyplinarny sędziów) (C-791/19); oraz wyrok Wielkiej Izby z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie (C-204/21). Zobacz także sprawę Republika z 20 kwietnia 2021 r. (C-896/19).

⁴ Zob. m.in.: ETPC [GC], 15 marca 2022 r., [Grzęda przeciwko Polsce](#) skarga nr 43572/18; ETPC 3.2.2022, [Advance Pharma sp. z oo przeciwko Polsce](#) aplikacja nr 1469/20; ETPC 08.11.2021, [Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce](#), skarga nr 49868/19 i 57511/19; ETPC 22.07.2021 [Reczkowicz przeciwko Polsce](#), skarga nr 43447/19.

⁵ W wyroku [C-896/19 Republika](#) 20.4.2021.

⁶ Zob. Minister Sprawiedliwości RP przedstawia Plan działań na rzecz przywrócenia praworządności, 21 lutego 2024 r., <https://www.gov.pl/web/justice/minister-sprawiedliwosci-polski-przedstawia-plan-dzialan-na-rzecz-przywrócenia-praworządności>

⁷ Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2024\)018](#), Polska – Pilna wspólna opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 42.

⁸ Tamże, pkt. 29-32.

⁹ ETPC [Wielka Izba], [Wałęsa przeciwko Polsce](#), 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21.

¹⁰ ETPC poparł wskazania dotyczące ogólnych środków podane przez Komitet Ministrów w decyzji przyjętej na 1468. posiedzeniu w dniach 5-7 czerwca 2023 r., w której wezwał Polskę do podjęcia działań mających na celu „(i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie ustawodawstwa gwarantującego prawo polskiego sądownictwa do podejmowania decyzji w sprawach karnych i karnych” (art. 10 ust. 1 lit. a)).

uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. stwierdzająca, że skutki braku niezależności zreformowanej KRS różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego pozycji w ramach sądownictwa,¹¹ najbardziej niekorzystnie wpływając na nominacje do Sądu Najwyższego. ETPC podkreślił, że Polska ma międzynarodowy obowiązek podjęcia „szybkich działań”.

12. ETPC nie ustalił, w jaki sposób „zająć się” statusem tych sędziów. Obowiązek wynikający z artykułu 46 EKPC zasadniczo nie pociąga za sobą międzynarodowego zobowiązania do wyboru konkretnego rozwiązania.¹² Polska ma – w ramach systemu EKPC – swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonania wyroków Trybunału, o ile środki te są zgodne z EKPC i ogólnymi wymogami praworządności.¹³ Komisja Wenecka i DGI podejmą zatem próbę zidentyfikowania tych wymogów praworządności, aby zaferować władzom dalsze wskazówki.

V. Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI w sprawie projektu ustawy
w sprawie zmiany ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej „Pilna Opinia z 2024 r.”)

13. Zgodnie z pilną opinią z 2024 r. obawy dotyczące niezależności i bezstronności niewłaściwie powołanych sędziów wynikają wyłącznie z wad proceduralnych w ich powoływaniu lub awansowaniu, a zatem „całkowite wykluczenie tak dużej grupy sędziów nie podlega indywidualnej ocenie, a zatem budzi wątpliwości co do proporcjonalności”¹⁴.

Ponadto Komisja i DGI zaapelowały o ostrożne podejście w tej sprawie, ponieważ może ona mieć ogromne konsekwencje dla ważności orzeczeń sądowych wydanych przez tych sędziów.¹⁵

14. Komisja i DGI przypominały w pilnej opinii z 2024 r., że zaakceptowały wyjątki od zasady nieusuwalności w przypadku znaczącej poprawy całego systemu, aby nie sparaliżować niezbędnych wysiłków reformatorskich. W ten sposób promowały ocenę celu, skutków i okoliczności wcześniejszego zakończenia mandatu w poszczególnych przypadkach. Odwołując się do orzecznictwa ETPC, podkreśliły, że wyjątki mogą być wymagane, ponieważ „przestrzeganie tych zasad za wszelką cenę... może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. ... w takich przypadkach należy zatem zachować równowagę, aby ustalić, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i nieodpartym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa... i od zasady nieusuwalności sędziów, w stosownych przypadkach, w szczególnych okolicznościach sprawy”.¹⁶

15. Komisja i DGI stwierdziły, że „wymóg bezpieczeństwa kadencji może mieć zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy odpowiednie mianowanie, nominacja lub wybór zostały dokonane zgodnie z Konstytucją i normami europejskimi. Twierdzenie inaczej oznaczałoby, że rząd mógłby zignorować lub ominąć przepisy konstytucyjne dotyczące mianowania, a następnie powołać się na konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa kadencji, aby takie mianowanie stało się nieodwracalne, co byłoby sytuacją, która podważyłaby zasadę praworządności”.¹⁷

16. Ponieważ pilna opinia z 2024 r. dotyczyła KRS, która była przyczyną wielu innych (konsekwentnych) wad praworządności w Polsce, nie opowiadała się ona za żadnymi „stopniowymi korektami

w celu wyboru sędziów będących członkami KRS; (ii) zajęcia się statusem wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS ustanowionej na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r. oraz decyzji podjętych z ich udziałem; oraz (iii) zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawie nominacji sędziowskich skierowanych do Prezydenta RP, w tym Sądu Najwyższego”.

¹¹ ETPC [Advance Pharma sp. z oo z oo w. Polska op.cit](#), ust. 365.

¹² Zob. także pkt 332 wyroku w sprawie Wałęsa.

¹³ [CDL-AD\(2024\)018](#) op.cit., ust. 31.

¹⁴ Ibidem, ust. 43.

¹⁵ Ibidem, ust. 45.

¹⁶ Ibidem, ust. 57.

¹⁷ Ibidem, ust. 60.

systemu. 18 W odniesieniu do KRS przyjęto, że chodzi o „wycofywanie” niewłaściwego, wadliwego elementu systemu mogą doprowadzić do długotrwałego i pogłębiającego się kryzysu praworządności w kraju.

VI. Uwagi wstępne

17. Komisja Wenecka i DGI zauważają, że w przeszłości nie było porównywalnych sytuacji. Chcą podkreślić, że przywrócenie praworządności samo w sobie nie powinno powodować załamania systemu i samo w sobie nie powinno naruszać zasad praworządności.

18. Komisja Wenecka i DGI, przyznając, że nie istnieje żaden międzynarodowy obowiązek wyboru konkretnego rozwiązania, są jednak zdania, że każde porozumienie musiałoby spełniać następujące parametry:

- (a) należy zająć się kwestią statusu „wszystkich” sędziów mianowanych w ramach wadliwej procedury (zgodnie z art. 19 wymagane przez orzecznictwo ETPC);
- b) ocena skutków wadliwej procedury w odniesieniu do danego urzędnika nie powinna być przeprowadzana przez organ kontrolowany przez rząd (a jeśli nie jest przeprowadzana przez organ sądowy, powinna być dostępna jakaś forma kontroli sądowej);²⁰
- c) ocena musi zostać przeprowadzona w oparciu o wcześniej ustalone kryteria i procedury (w tym elementy rzetelnego procesu);²¹
- d) ocena i wynikające z niej konsekwencje powinny być zawsze ściśle zgodne z zasadą proporcjonalności, wymagającą co najmniej pewnej formy indywidualnej oceny;²² i
- (e) mechanizm musi umożliwiać stosunkowo szybkie rozstrzygnięcie problemu.

19. Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości „nie jest konieczna forma indywidualnej oceny w celu ustalenia statusu sędziego, gdyż wszystkie nominacje są obarczone tą samą wadą związaną z przeprowadzeniem procesu nominacyjnego, mimo braku wniosku pochodzącego od organu przewidzianego w Konstytucji RP. Indywidualna ocena odnosi się do sytuacji prawnej, w jakiej znaleźli się poszczególni kandydaci ubiegający się o nominację na urząd sędziego. Analiza sytuacji tych osób uzasadnia ich grupowanie w kilka kategorii”.

20. Komisja Wenecka i DGI uważają, że potrzebna byłaby jakaś forma oceny w odniesieniu do kohort nominacji, w tym, w razie potrzeby, indywidualnych okoliczności nominacji lub awansu (dalej „jakakolwiek forma indywidualnej oceny”). Takie podejście pomogłoby również uniknąć długotrwałego paraliżu systemu sądowego.

¹⁸ Ibidem, ust. 61.

¹⁹ Zob. pkt 11 w odniesieniu do ETPC [Wielka Izba], [Wałęsa przeciwko Polsce](#) cyt.

²⁰ ETPC [Wielka Izba], [Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii](#), 6 listopada 2018 r., skarga. nie. 55391/13, 57728/13 i 74041/13), ust. 132. Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2019\)024](#), [Armenia – Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI w sprawie zmian w Kodeksie sądowym i niektórych innych ustawach](#), ust. 34 i nast.

²¹ Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2021\)018](#), [Ukraina – Pilna wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych aktów ustawodawczych dotyczących procedury wyboru \(mianowania\) członków Wysokiej Rady Sądownictwa \(NRS\) oraz działalności inspektorów dyscyplinarnych NRS \(projekt ustawy nr 5068\)](#), pkt 37 i 61.

²² Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2021\)046](#), [Republika Mołdawii – Wspólna opinia Komisji Weneckiej i DGI w sprawie niektórych środków związanych z wyborem kandydatów na stanowiska administracyjne w organach samorządu sędziów i prokuratorów oraz nowelizacji niektórych aktów normatywnych](#), ust. 29.

VII. Analiza

- A. Pytanie 1 : Czy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące mianowania sędziów mogą zostać unieważnione, co oznacza, że osoba mianowana nigdy nie została prawnie mianowana? Czy byłoby zgodne z zasadą praworządności wymaganie od sędziów i innych prawników powrotu na poprzednie stanowiska po unieważnieniu takich uchwał?

1. Zasada podziału władz

21. Komisja Wenecka i DGI pragną podkreślić, że uznanie nominacji sędziowskiej za nieważną jest równoznaczne z decyzją o odwołaniu sędziego. Takie decyzje podlegają jurysdykcji sądownictwa, jako część niezależności sądownictwa. Potencjalne unieważnienie nominacji sędziowskiej podnosi zatem kwestie zasadnicze dotyczące równowagi uprawnień państwowych między władzą ustawodawczą a sądowniczą.²³ Komisja Wenecka i DGI zauważają, że artykuł 180 Konstytucji RP zawiera wymóg orzeczenia sądowego o odwołaniu sędziego z przyczyn prawnych jako wyjątek od zasady, że sędziowie nie powinni być usuwalni.

22. Komisja Wenecka i DGI uważają, że nie można oświadczyć w drodze ustawy, że wszystkie odpowiednie nominacje dokonane przez NCJ w danym przedziale czasowym są nieważne, ponieważ stanowiłoby to nieuzasadnioną ingerencję w kompetencje sądownictwa. Zdaniem Komisji i DGI pozbawienie statusu sędziego na mocy ustawy uniemożliwiłoby osobom nominowanym ubieganie się o kontrolę sądową w celu unieważnienia ich nominacji (patrz pytanie 2).

W zasadzie parlament mógłby, na podstawie uznanej lub orzeczonej przez organ sądowy nieważności konstytucyjnej tych nominacji, uchylać przepisy mające na celu zaradzenie skutkom tej nieważności. Jednakże sama ustawa nie może stanowić aktu unieważnienia, gdyż byłoby to równoznaczne z odwołaniem sędziów, co nie leży w kompetencjach parlamentu.

2. Istniejące orzeczenia sądów europejskich i krajowych

23. Zdaniem Komisji Weneckiej i DGI istotne jest wyjaśnienie, czy uchwały KRS dotyczące powoływania sędziów zostały faktycznie unieważnione ze skutkiem *ex tunc*, czy to na mocy orzeczeń ETPC lub TSUE, czy też orzeczeń polskich sądów najwyższych.

24. W odniesieniu do orzeczeń ETPC w sprawach *Reczkowicz, Dolińska-Ficek i Ozimek, Advance Pharma Sp. z oo* i wyrok pilotażowy w sprawie *Wałęsy*,²⁴ Komisja i DGI zauważają, że ETPC stwierdził naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” na mocy artykułu 6 EKPC, ze względu na fakt, że sędziowie, którzy zajmowali się sprawami skarżących, zostali powołani „w ramach z natury wadliwej procedury” na wniosek KRS, która po marcu 2018 r. nie była niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej w wyniku reformy z 2017 r. Jednakże orzeczenia ETPC nie mają bezpośredniego skutku w systemie prawnym państw członkowskich. Są one wiążące na mocy artykułu 46 EKPC i muszą zostać wdrożone przez państwo pozwane, ale za pośrednictwem procedury, która ma zostać ustalona przez to państwo. To samo dotyczy decyzji Komitetu Ministrów: nie mają one bezpośredniego skutku w systemie prawnym państwa członkowskiego. Wręcz przeciwnie, państwo zawsze ma swobodę w zakresie sposobu wdrażania orzeczeń Trybunału.

25. Komisja Wenecka i DGI podkreślają również, że orzeczenia TSUE nie mają automatycznie skutku unieważniającego w polskim systemie prawnym.

²³ Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2016\)007](#) - Lista kontrolna praworządności.

²⁴ Op.cit.

26. Jeśli chodzi o orzeczenia polskiego Sądu Najwyższego i polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego, Komisja i DGI zauważają, co następuje. Wyrok Sądu Najwyższego wydany 5 grudnia 2019 r.²⁵ orzekł, że KRS nie była organem bezstronnym i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Chociaż wyrok ten można interpretować jako unieważnienie uchwał o powołaniach podjętych przez KRS, należy zauważyć, że orzeczenie z 2019 r. nie wymieniło wprost poszczególnych uchwał KRS ani nie stwierdziło wprost, że uchwały te zostały unieważnione.

27. Podobnie, wspólna uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.²⁶ w składzie trzech połączonych Izb nie rości sobie prawa do wpływu na ważność konkretnego powołania. Dotyczy to również odpowiednio orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego też nie wydaje się, aby istniały wystarczająco solidne argumenty, aby stwierdzić, że uchwały KRS dotyczące powołania sędziów zostały unieważnione *ex tunc*.

28. Komisja Wenecka i DGI uważają zatem, że ani orzeczenia ETPC i TSUE, ani decyzje polskich sądów najwyższych nie unieważniły *ex tunc* decyzje w sprawie powołania podejmowane przez KRS.

3. Zasada proporcjonalności

29. Komisja Wenecka i DGI pragną powtórzyć, jak stwierdziły w pilnym komunikacie z 2024 r. Opinia²⁷, że „wszelkie środki podejmowane w celu „przywrócenia” praworządności muszą spełniać ogólne wymogi praworządności”. Z drugiej strony, podczas gdy w Polsce istnieje problem systemowy, konieczne jest uwzględnienie bardzo dużej liczby sędziów nieprawidłowo powołanych w stosunku do ogólnej liczby sędziów. Jakakolwiek reforma zostanie wdrożona, nie może ona zagrozić funkcjonowaniu systemu sądownictwa jako takiego. Dlatego też, jak wyjaśniono powyżej, „pewna forma indywidualnej oceny” oparta na grupowaniu podobnych przypadków może być dopuszczalna. Jednocześnie konieczne jest skupienie się w równym stopniu na kwestii pewności prawnej, która jest kolejnym ważnym elementem praworządności.²⁸

30. Komisja Wenecka i DGI rzeczywiście uważają, że przy określaniu statusu tych sędziów należy wziąć pod uwagę również inne względy niż wadliwa procedura. Jak już stwierdziły Komisja Wenecka i DGI w swojej pilnej opinii z 2024 r.²⁹, można argumentować, że zasada nieusuwalności lub bezpieczeństwa kadencji, która jest podstawową gwarancją niezależności sądownictwa, nie zapewnia pełnej ochrony osobom sprawującym urząd, których procedura mianowania wykazuje poważne niedociągnięcia. Nie jest to jednak całkowicie nieistotne: uzasadnia ona pewną formę indywidualnego ocena.

31. Unieważnienie poszczególnych rezolucji powinno być rzeczywiście oparte na konkretnych okolicznościach każdej konkretnej sprawy. Sprawa Polyakh i inni przeciwko Ukrainie³⁰ dotyczyła indywidualizacji środków czyszczących ustanowionych w ustawie. Zdaniem ETPC indywidualizacja nie oznacza koniecznie, że w każdej indywidualnej sprawie potrzebna jest odrębna procedura, a dopuszczalne może być również wybranie bardziej ogólnej procedury i powiązanie jej z grupą osób; jednak konieczne byłoby podanie przekonujących powodów przyjęcia takiego podejścia, a jakość parlamentarnej i sądowej kontroli systemu legislacyjnego byłaby

²⁵ Sąd Najwyższy, Wyrok w sprawie sygn. akt III PO 7/18.

²⁶ Sąd Najwyższy RP, uchwała nr BSA1-4110-1/20.

²⁷ [CDL-AD\(2024\)018](#) op.cit. pkt 78.

²⁸ [CDL-AD\(2024\)018](#) op. cit. para 81; Zasada pewności prawa jest jednym z podstawowych elementów praworządności, „niezbędnym dla zaufania do systemu sądowniczego i praworządności”, który „wymaga, aby przepisy prawne były jasne i precyzyjne oraz miały na celu zapewnienie, że sytuacje i stosunki prawne pozostaną przewidywalne”, Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2014\)021](#) Armenia - Opinia w sprawie projektu ustawy o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Kodeksu sądowego Armenii (kadencja prezesów sądów), pkt 18-20.

²⁹ [CDL-AD\(2024\)018](#) op.cit. paragraf 60.

³⁰ ETPC Polyakh i inni przeciwko Ukrainie, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r.

szczególnie ważny czynnik w tym względzie. Ostatecznie ETPCz orzekł, że usunięcie skarżących ze stanowiska było zbyt surowe i postępowanie przeciwko nim powinno zostać zindywidualizowane.³¹ W kolejnej sprawie stwierdzono również, że brak indywidualizacji w procedurze usuwania sędziów stanowił naruszenie artykułu 8 EKPCz.³²

32. W oparciu o powyższe, w tym parametry określone we wstępnych uwagach (patrz pkt 18), Komisja Wenecka i DGI dochodzą do wniosku, że całkowite unieważnienie ex tunc spośród wszystkich uchwał polskiej KRS nie wpisuje się w koncepcję praworządności, gdyż między innymi nie spełniałaby kryterium proporcjonalności.

4. Pytanie dodatkowe dotyczące powrotu do poprzednich stanowisk po unieważnieniu takich rezolucji

33. Biorąc pod uwagę negatywną odpowiedź na pierwszą część pytania i niejasność dokładnych szczegółów programu, w ramach którego niektórzy „sędziowie i inni prawnicy [muszą] powrócić do swoich poprzednich stanowisk”, Komisja i DGI wstrzymają się ze stanowiskiem w tej sprawie.

B. 2. pytanie: Czy tacy nominaci mają prawo do odwołania się do sądu? Czy umożliwienie tym nominatom udziału w nowych procesach wyboru sędziów, z zastrzeżeniem kontroli sądowej, jest wystarczające, aby zapewnić im prawo do sprawiedliwego procesu?

1. Prawo do skorzystania ze środków ochrony prawnej

34. Komisja Wenecka i DGI przypominają, że artykuł 6 EKPC gwarantuje dostęp do sądu w przypadku rzeczywistego i poważnego sporu o „prawo” cywilne. ETPC orzekał w sprawach, w których sędzia stracił swój mandat, a także w sprawach, w których sędzia nie został awansowany na wyższe stanowisko.³³ W sprawie Grzęda przeciwko Polsce, 34 ETPCz stwierdził naruszenie art. 6, ponieważ nie było kontroli sądowej nad skróceniem kadencji sędziów będących członkami KRS. 35

35. Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy³⁶ w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów stwierdza, że w odniesieniu do wyboru i kariery „kandydat, który nie został wybrany, powinien mieć prawo do zakwestionowania decyzji lub przynajmniej procedury, na podstawie której decyzja została podjęta”. Komisja Wenecka podkreśliła wcześniej, że w oparciu o Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezależności sądownictwa decyzje w postępowaniach dyscyplinarnych powinny podlegać niezależnej kontroli (zasada 20), podkreślając w ten sposób prawo sędziego do sprawiedliwego przesłuchania.³⁷ Komisja Wenecka konsekwentnie opowiadała się również za możliwością odwołania się do sądu od decyzji organów dyscyplinarnych.³⁸

31 ETPC Polyakh i inni przeciwko Ukrainie, skarga nr 58812/15, 17 października 2019 r.

32 ETPC Samsin przeciwko Ukrainie, skarga nr 38977/19, 14 października 2021 r.

33 ETPC, [Denisow przeciwko Ukrainie](#), GC, Wniosek nr 76639/11, 25/09/2018 wraz z dalszymi odniesieniami.

34 ETPC Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18, 15 marca 2022 r.

35 Tamże.

36 Komitet Ministrów [CM/Rec\(2010\)12](#), ust. 48.

37 Komisja Wenecka, [CDL-AD\(2016\)009 Albania – Ostateczna opinia](#) na temat zmienionego projektu zmian w konstytucji dotyczących sądownictwa (15 stycznia 2016 r.).

38 [CDL-AD\(2007\)028](#), Sprawozdanie Komisji Weneckiej w sprawie nominacji sędziowskich, ust. 25; Zobacz także [CDL-AD\(2018\)029](#), [Opinia w sprawie postanowień](#) dotyczących Rady Prokuratorskiej w projekcie ustawy organicznej o prokuraturze i postanowień dotyczących Wysokiej Rady Sprawiedliwości w obowiązującej ustawie organicznej o sądach powszechnych Gruzji, pkt 53; [CDL-AD\(2016\)009](#), Ostateczna opinia w sprawie zmienionego projektu nowelizacji konstytucji dotyczącej sądownictwa (15 stycznia 2016 r.) Albanii, ust. 62; [CDL-AD\(2014\)008](#), Opinia w sprawie projektu ustawy o Najwyższej Radzie Sądowniczej i Prokuratorskiej Bośni i Hercegowiny, ust. 110.

36. W oparciu o te rozważania Komisja Wenecka i DGI dochodzą do wniosku, że osoby mianowane powinny mieć prawo do ubiegania się o kontrolę sądową unieważnienia ich nominacji lub awansu, jeśli decyzja o unieważnieniu nie zostanie podjęta przez organ sądowy. Konieczność szybkiego (ponownego) ustanowienia w pełni funkcjonującego sądownictwa może uzasadniać pewne modyfikacje w stosowaniu standardów proceduralnych, ale nie na przykład całkowity brak jakiegokolwiek formy kontroli sądowej, co prawdopodobnie naruszałoby artykuł 6 EKPC. Fakt zaprotestowania przeciwko decyzji niekoniecznie miałby skutek w postaci jej zawieszenia, podczas gdy poszukiwane są środki odwoławcze. W przeciwnym razie sądownictwo byłoby dysfunkcyjne.

2. Udział w nowych procesach selekcji sędziów

37. Komisja Wenecka i DGI podkreślają, że prawo do udziału w nowych procesach selekcji sędziowskiej nie oznaczałoby kontroli nad poniesionym naruszeniem praw człowieka, ale dawałoby jedynie nowe prawo do uzyskania tego samego stanowiska co poprzednio, ale w ramach nowej procedury. Nie wystarczy, aby sędzia po procedurze oceny mógł uczestniczyć w nowym procesie selekcji.

Nie można tego uznać za wystarczające do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego i nie jest to odpowiednik środka odwoławczego na drodze sądowej.

C. Pytanie 3 : Czy system delegowania sędziów do sądów, w których pełnili swoją funkcję przed wejściem w życie ustawy, do czasu zakończenia zaległych spraw oraz na okres dwóch lat, jest zgodny z zasadami praworządności i pewności prawnej w celu utrzymania efektywności wymiaru sprawiedliwości w okresie ponownej oceny?

38. Komisja Wenecka i DGI pragną przede wszystkim podkreślić, że kwestia ta jest niejasna.

39. Komisja Wenecka i DGI zauważają, że ważnym aspektem praworządności i niezależności sądownictwa jest to, że pozycja sędziów jest stabilna i sędziowie nie mogą być przenoszeni wbrew swojej woli. Nie jest to jednak zasada absolutna, ponieważ mogą istnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest nieuniknione w celu zagwarantowania funkcjonowania sądownictwa. Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów³⁹

stanowi, że „sędzia nie powinien otrzymywać nowego powołania ani być przenoszony na inne stanowisko sądowe bez zgody, z wyjątkiem przypadków sankcji dyscyplinarnych lub reformy organizacji systemu sądownictwa”. W tym samym duchu Europejska Karta o statusie sędziów⁴⁰ stanowi, że przeniesienie sędziego wbrew jego woli jest wyjątkiem dozwolonym „w przypadku zgodnej z prawem zmiany systemu sądownictwa”. Komisja wcześniej wskazała, że sędziowie nie mogą być zagrożeni przeniesieniem z jednego sądu do drugiego, ponieważ groźba ta mogłaby zostać wykorzystana do wywierania na nich presji i atakowania ich niezależności. Dlatego przeniesienie wbrew woli sędziego może być dopuszczalne tylko w wyjątkowych przypadkach.⁴¹

40. Mogą być potrzebne ustalenia przejściowe w celu zabezpieczenia funkcjonowania sądownictwa w okresie oceny uchwał w sprawie mianowania KRS. Komisja Wenecka i DGI uważają za ważne, aby taki środek tymczasowy był otoczony odpowiednimi gwarancjami, tj. aby środek był zależny od ograniczenia czasowego; aby mechanizm przewidywał satysfakcjonujące rozwiązanie dotyczące kontynuacji wypłaty nowego lub poprzedniego wynagrodzenia; aby mechanizm uwzględniał geograficzne konsekwencje takiego delegowania;

kwestia, w jakim zakresie wyjątki mogą być stosowane w określonych okolicznościach; oraz kwestia, w jakim zakresie kryteria stosowane do przywrócenia poprzedniego stanowiska po upływie dwóch lat są jasne i przejrzyste. W odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego czasami staje w obliczu (znaczej) redukcji wynagrodzenia. W niniejszej sprawie nie ma jednak uzasadnionych podejrzeń

³⁹ Komitet Ministrów CM/Rec(2010)12 op. cit., ust. 52.

⁴⁰ Rada Europy, [Europejska Karta Statusu Sędziów](#), ust. 3.4.

⁴¹ Komisja Wenecka - [CDL-AD\(2012\)001](#), Opinia na temat ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniach sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o organizacji i administracji sądów na Węgrzech, ust. 76.

że sędzia dopuścił się wykroczenia dyscyplinarnego, a jedynym problemem była wadliwość procedury jego powoływania.

- D. Pytanie 4 : Na koniec, czy jest zgodne z zasadami bezpieczeństwa prawnego i praworządności umożliwienie stronom, które kwestionują bezstronność lub niezależność sędziego, opierając się na jego powołaniu przez obecną Radę, kwestionowania wyroków wydanych przez tych sędziów?

41. Komisja Wenecka i DGI przypominają, że zasada res judicata jest podstawową zasadą praworządności⁴² a wszelkie nadzwyczajne środki zaradcze przeciwko orzeczeniom sądowym są problematyczne z punktu widzenia praworządności. Res judicata oznacza, że gdy apelacja została ostatecznie rozstrzygnięta, dalsze apelacje nie są możliwe.⁴³ Ostateczne orzeczenia muszą być przestrzegane, chyba że istnieją przekonujące powody ich rewizji.⁴⁴ Z drugiej strony orzecznictwo sądów europejskich wskazuje, że udział sędziów, którzy zostali powołani w postępowaniu zagrażającym niezależności sądów, może naruszać prawo strony do rzetelnego procesu sądowego. Oprócz orzecznictwa ETPC i TSUE dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, w prawie proceduralnym państw członkowskich Rady Europy dość powszechne jest, że niezgodny z prawem skład sądu jest powodem zastosowania środka zaradczego. To samo ma miejsce, gdy strona sprawy twierdzi, że sędziowie nie są bezstronni.

Komisja Wenecka i DGI zauważają, że wiele systemów prawnych zawiera szczegółowe procedury w tym zakresie. Nie jest zadaniem Komisji i DGI badanie polskiego systemu w tym zakresie.

Uważają jednak, że ważne jest zapewnienie uwzględnienia pewnych warunków przez organy przy regulowaniu (zakresu) możliwości wniesienia takiego nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia.

42. Jak we wszystkich przypadkach, w których podstawowe zasady EKPC wchodzą w konflikt, w takich przypadkach należy rzeczywiście znaleźć równowagę, aby ustalić, czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i nieodpartym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawnej i mocy res judicata. To, czy takie naruszenie uzasadnia zwolnienie z res judicata, należy oceniać indywidualnie w każdym przypadku. Należy zauważyć, że niektóre orzeczenia mogą nie kwalifikować się do ponownego otwarcia. Komisja i DGI uważają, że należy ustanowić nadzwyczajny środek sądowy, który ułatwi indywidualne rozważenie różnych kwestii praworządności i praw człowieka oraz który nie zagrazi pewności prawnej ani nie spowoduje zablokowania w odpowiednim sądzie (sądach).

43. Zdaniem Komisji Weneckiej i DGI ogólna zasada, że nieprawidłowości w procedurze powoływania dotyczące zaangażowania KRS od 2018 r. mogą być podnoszone w dowolnym momencie, zniszczyłyby pewność prawną. Aby nie narażać na szwank prawidłowego funkcjonowania polskiego systemu sądowego, prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy z powodu braku „sądu ustanowionego ustawą” może być przyznane tylko na określony czas i uznane za utracone po tym okresie.

44. Ponadto Komisja Wenecka i DGI podkreślają, że takie prawo musi być ograniczone do przypadków, w których argument, że powołanie nastąpiło na podstawie wniosku KRS po marcu 2018 r., jest powiązany z roszczeniem o wpływ na konkretną procedurę i w których argument ten został już podniesiony w toku postępowania. Komisja i DGI uważają jednak, że obowiązek powołania się „w odpowiednim czasie” na nienależyte zaangażowanie sędziego, który został powołany w procedurę zagrażającą niezależności sądownictwa, powinien być wykonalny dopiero od daty pierwszego wyroku ETPC w odniesieniu do Polski w tym zakresie, a mianowicie w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce. 45

⁴² ETPC [Wielka Izba] Nejdet Şahin i Perihan Şahin przeciwko Turcji, nr 13279/05, pkt 56, 20 października 2011 r.; zob. także Rule of Law Checklist op.cit., gdzie pewność prawa została uznana za jeden z punktów odniesienia praworządności.

⁴³ Zobacz na przykład ETPC [GC] Brumărescu przeciwko Rumunii, węzeł [28342/95](#), Do. 61, EKPC 1999-VII.

⁴⁴ Zob. Lista kontrolna dotycząca praworządności, op. cit., rozdział II.B Pewność prawna, ust. 37, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63.

⁴⁵ NA. cyt.

45. Komisja Wenecka i DGI uważają zatem, że w zależności od krajowej procedury mającej zastosowanie do takich środków zaradczych, (niektóre) z następujących zabezpieczeń powinny zostać wprowadzone w celu zagwarantowania odpowiedniej równowagi między zasadami sądu ustanowionymi przez prawo jako elementem rzetelnego procesu a res judicata jako elementem pewności prawnej. Komisja Wenecka i DGI zalecamy uzależnienie możliwości powołania się przez strony postępowania na nieważność orzeczenia sądowego w następujący sposób:

- wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń sądowych, od których nie przysługuje odwołanie w trybie zwykłym nie więcej;
- terminy, tzn. strony muszą powołać się na nieważność w określonym terminie (również z uwzględnieniem (z uwagi na wymogi pewności prawnej));
- wyłącznie w przypadku, gdy towarzyszy mu rozszczenie mające wpływ na konkretną procedurę;
- ewentualnie jedynie w odniesieniu do postępowań, w których strony w danym momencie skarżyły się na udział sędziego powołanego w postępowaniu zagrażającym niezależności sądów, przynajmniej na podstawie wyroku ETPC w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce.

VIII. Wniosek

46. 10 lipca 2024 r. Minister Sprawiedliwości RP zadał Komisji Weneckiej cztery pytania. Przed udzieleniem odpowiedzi na pytania Komisja Wenecka i DGI zbadały parametry, które powinny być stosowane w przypadku każdego rozwiązania wybranego w celu rozwiązania kwestii statusu sędziów, którzy zostali powołani w procedurze obejmującej KRS, ustanowioną na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., oraz ważności decyzji podjętych z ich udziałem, aby były zgodne ze standardami europejskimi. Komisja Wenecka i DGI są gotowe wydać opinię po opracowaniu projektu ustawy, jeśli zostanie o to poproszone.

47. Komisja Wenecka i DGI uważają, że kwestię postępowania z sędziami, którzy zostali mianowani w drodze wadliwej procedury, należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście obowiązku Polski do wykonywania wyroków ETPC. Polska ma – w ramach systemu EKPC – swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonywania wyroków Trybunału, o ile środki te są zgodne z EKPC i ogólnymi wymogami praworządności.

48. Komisja Wenecka i DGI uważają, że chociaż nie istnieje żaden międzynarodowy obowiązek wyboru konkretnego rozwiązania, to jednak każde rozwiązanie wybrane w przypadku Polski musiałyby spełniać następujące parametry:

- a) należy zająć się kwestią statusu „wszystkich” sędziów mianowanych w ramach wadliwej procedury;
- b) ocena skutków wadliwej procedury w odniesieniu do starszego urzędu nie powinna być przeprowadzana przez organ kontrolowany przez rząd (a jeśli nie jest przeprowadzana przez organ sądowy, powinna być dostępna jakaś forma kontroli sądowej);
- (c) ocena musi zostać przeprowadzona w oparciu o wcześniej ustalone kryteria i procedury (w tym elementy rzetelnego procesu);
- (d) ocena i konsekwencje wynikające z tej oceny powinny zawsze być ściśle zgodne z zasadą proporcjonalności wymagającą pewnej formy indywidualnej oceny. Komisja Wenecka uważa, że pewna forma oceny w odniesieniu do kohort nominacji, w tym, w razie potrzeby, indywidualnych okoliczności nominacji lub awansu, byłaby potrzebna; i
- (e) mechanizm musi umożliwiać stosunkowo szybkie rozstrzygnięcie problemu.

- **Pytanie 1:** Czy uchwały Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące mianowania sędziów mogą zostać unieważnione *ex tunc*, co oznacza, że osoba mianowana nigdy nie została prawnie mianowana? Czy byłoby zgodne z zasadą praworządności wymaganie od sędziów i innych prawników powrotu na poprzednie stanowiska po unieważnieniu takich uchwał?

49. Opierając się na zasadzie podziału władzy, Komisja Wenecka i DGI uważają, że nie można orzec w drodze ustawy, że wszystkie nominacje dokonane przez KRS w danym przedziale czasowym są nieważne. Komisja Wenecka i DGI zauważają, że ani istniejące orzeczenia ETPC i TSUE, ani decyzje polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie doprowadziły do unieważnienia *ex tunc* decyzji o nominacjach podjętych przez KRS. Komisja Wenecka i DGI uważają ponadto, że całościowe unieważnienie *ex tunc* wszystkich uchwał polskiej KRS nie wpisuje się w koncepcję praworządności, ponieważ między innymi nie spełniałoby testu proporcjonalności.

50. Jeśli chodzi o drugą część pytania, biorąc pod uwagę negatywną odpowiedź na pierwszą część, Komisja i DGI wstrzymają się od zajęcia stanowiska w tej sprawie.

- **Pytanie 2:** Czy tacy nominaci mają prawo do ubiegania się o środki odwoławcze na drodze sądowej? Czy umożliwienie tym nominatom udziału w nowych procesach wyboru sędziów, z zastrzeżeniem kontroli sądowej, jest wystarczające, aby zapewnić im prawo do sprawiedliwego procesu?

51. Komisja Wenecka i DGI uważają, że osoby wyznaczone powinny mieć prawo do ubiegania się o kontrolę sądową w celu unieważnienia ich nominacji lub awansu w przypadku, gdy decyzje w sprawie unieważnienia nie zostaną podjęte przez organ sądowy. Procedura ta niekoniecznie miałaby skutek zawieszający.

52. Nie wystarczy, aby sędzia po procedurze oceny mógł uczestniczyć w nowym procesie selekcji. Nie można tego uznać za wystarczające do zapewnienia prawa do rzetelnego procesu i nie jest to równoważne ze środkiem prawnym.

- **Pytanie 3:** Czy system delegowania sędziów do sądów, w których pełnili swoją funkcję przed wejściem w życie ustawy, do czasu zakończenia zaległych spraw oraz na okres dwóch lat, jest zgodny z zasadami praworządności i pewności prawnej w celu utrzymania efektywności wymiaru sprawiedliwości w okresie ponownej oceny?

53. Podczas gdy ważnym aspektem praworządności i niezależności sądownictwa jest stabilność stanowiska sędziów, mogą istnieć okoliczności, w których przeniesienie sędziego na inne stanowisko jest nieuniknione. Jednak ustalenia przejściowe, które mogą być potrzebne do zabezpieczenia funkcjonowania sądownictwa w okresie oceny uchwał w sprawie mianowania KRS, muszą być otoczone odpowiednimi gwarancjami.

- **Pytanie 4:** Na koniec, czy jest zgodne z zasadami pewności prawa i praworządności umożliwienie stronom, które kwestionują bezstronność lub niezależność sędziego, opierając się na jego powołaniu przez obecną Radę, kwestionowania orzeczeń wydanych przez tych sędziów?

54. Komisja Wenecka i DGI uważają, że w zależności od krajowej procedury mającej zastosowanie do takich środków zaradczych, (niektóre) z następujących zabezpieczeń powinny zostać wprowadzone w celu zagwarantowania odpowiedniej równowagi między zasadami sądu ustanowionymi przez prawo jako elementem rzetelnego procesu a *res judicata* jako elementem pewności prawnej. Komisja Wenecka i DGI zalecają uzależnienie możliwości powołania się przez strony postępowania na nieważność orzeczenia sądowego w następujący sposób:

- wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń sądowych, od których nie przysługuje odwołanie w trybie zwykłym nie więcej;

- strony muszą powołać się na nieważność w określonym terminie;
- wyłącznie w przypadku, gdy towarzyszy mu roszczenie mające wpływ na konkretną procedurę;
- ewentualnie jedynie w odniesieniu do postępowań, w których strony w danym momencie skarżyły się na udział sędziego powołanego w postępowaniu zagrażającym niezależności sądów, przynajmniej na podstawie wyroku ETPC w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce.

55. Komisja Wenecka i DGI pozostają do dyspozycji władz Polski w celu uzyskania dalszej pomocy w tej sprawie.