
Warszawa, 12 sierpnia 2024 r.
Nr opinii: JUD-POL/508/2024 [NR]

NOTA NA TEMAT SKUTKÓW ORZEKANIA PRZEZ WADLIWIE POWOŁANYCH SĘDZIÓW

POLSKA

Niniejsze opracowanie powstało przy udziale następujących osób: **Alan Greene**, wykładowca prawa konstytucyjnego i praw człowieka, Birmingham Law School, Wielka Brytania **Carolyn Hammer**, ekspertka ds. praworządności, **Andras Sajo**, Uniwersytet Środkowoeuropejski (Wiedeń), były sędzia i wiceprezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz **Jan van Zyl Smit**, dyrektor Bingham Centre for the Rule of Law w Brytyjskim Instytucie Prawa Międzynarodowego i Porównawczego.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
Tel. : +48 22 520 06 00, Faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE

Jak podkreśla się w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2024, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących niezależności sądownictwa, w tym poprzez rozstrzygnięcie kwestii statusu orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych w wadliwym postępowaniu.

Doceniając złożoność i skalę reformy wymaganej, aby wyeliminować systemowe problemy sądownictwa w Polsce, wskazane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), organizacje międzynarodowe, w tym ODIHR, a także obserwatorów krajowych, należy mieć na uwadze, że sposób jej przeprowadzenia musi być należycie uzasadniony w świetle międzynarodowych praw człowieka i norm praworządności, a prawodawcy nie powinni bezkrytycznie powoływać się na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu zastosowania nadzwyczajnych środków. Grozi to bowiem ustanowieniem precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w ten sam sposób po przejęciu władzy.

Niniejsza Nota dotyczy skutków prawnych orzeczeń wydanych przez wadliwie powołanych sędziów, gdy nieprawidłowości w sposobie ich powołania były na tyle poważne, że wiązały się z naruszeniem prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Celem jej opracowania jest wsparcie władz polskich w wyborze rozwiązań legislacyjnych i politycznych na potrzeby procesu reform służących wyeliminowaniu wad systemów sądownictwa wskazanych w bogatym orzecznictwie ETPC i TSUE.

Nie rozstrzyga się w niej o statusie sędziów powołanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) w składzie ukształtowanym po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.

Rozważania tu zawarte mają charakter *in abstracto* i nie służą ustaleniu, czy stwierdzone nieprawidłowości w procesie powoływania powinny prowadzić do pozbawiania tych osób statusu sędziego na mocy prawa polskiego, a samo użycie określenia „sędziowie” nie ma stanowić wskazania co do ich statusu.

Kwestia skutków decyzji wadliwie powołanych sędziów rodzi szereg powiązanych ze sobą pytań dotyczących indywidualnego prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą oraz wymogów praworządności, w szczególności pewności prawa, w tym zasady powagi rzeczy osądzonej, a także skuteczności systemu sądowego i ogólnie dobrego wymiaru sprawiedliwości. Ważne jest, aby znaleźć równowagę pomiędzy indywidualnym prawem a potrzebą pewności prawnej i interesem publicznym w prawidłowym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Orzecznictwo ETPC i TSUE w oczywisty sposób nie wymaga, aby państwo uznawało wszystkie rozstrzygnięcia wydane przez wadliwie powołanych sędziów za nieważne z mocą wsteczną, *ex tunc*, a zatem za niebyłe, ani aby

automatycznie wznawiało wszystkie sprawy, w których tacy sędziowie orzekali. Daje ono dość szeroki margines swobody oceny bądź uznaje autonomię państwa w zakresie wyboru sposobu naprawy naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego przeprowadzonego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Ten margines swobody oceny może być jednak ograniczony w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej (*substantial and compelling character*), zwłaszcza w przypadku pomyłki sądowej lub poważnego naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, co uzasadniałoby kontrolę orzeczenia sądu.

Mogą występować okoliczności, w których ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby najskuteczniejszym rozwiązaniem lub jedynym sposobem zapewnienia zadośćuczynienia i naprawienia fundamentalnych błędów, pomyłki sądowej lub odmowy wymiaru sprawiedliwości. Ponowne rozpatrzenie sprawy lub wznowienie postępowania może być również uzasadnione w przypadku, gdy orzeczenia wskazują na systemowe naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, w tym dyskryminację niektórych osób lub grup mniejszościowych. W przeciwnym razie skuteczność międzynarodowego prawa w zakresie praw człowieka stanęłaby pod znakiem zapytania, a ochrona tychże praw zostałaby osłabiona, gdyby nie istniała możliwość uzyskania zadośćuczynienia za ich naruszenia wskutek nieprzestrzegania międzynarodowych standardów praw człowieka.

Zgodnie z międzynarodowymi normami i orzecznictwem ocena skutków orzeczeń sędziów powołanych w sposób wadliwy powinna obejmować test równowagi między prawem jednostki do sądu ustanowionego ustawą a wymogami interesu publicznego w zakresie pewności prawa, w tym stabilności orzeczeń i poszanowania zasady powagi rzeczy osądzonej. Jednocześnie, jak wskazał ETPC, wraz z upływem czasu w ramach niezbędnego procesu ważenia interesów zachowanie pewności prawa będzie nabierać coraz większej wagi w stosunku do prawa danej strony procesowej do „sądu ustanowionego ustawą”.

W przypadku, gdy przewidziano możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, należy wziąć pod uwagę szereg kwestii, w szczególności wpływ wznowienia postępowania i wszelkich kolejnych postępowań na indywidualną sytuację skarżącego oraz na prawa i interesy osób trzecich działających w dobrej wierze, potrzebę jasnego zdefiniowania podstaw prawnych ponownego rozpatrzenia lub wznowienia i wymogów dopuszczalności, potrzebę ograniczenia możliwości wznawiania postępowań poprzez wymóg dochowania rozsądnego terminu, istnienie i funkcjonowanie materialnych i procesowych zabezpieczeń w krajowym systemie prawnym, które mogą zapobiec nadużywaniu przedmiotowej procedury przez organy krajowe, oraz inne istotne względy. W przypadku, gdy wznowienie postępowania i instytucja *restitutio in integrum* nie są możliwe, alternatywnym środkiem zaradczym może być odszkodowanie pieniężne, o ile dana osoba wykaże bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną szkodą, wykraczającą poza szkodę wynikającą z faktu wadliwego powołania sędziego.

Ponadto wybrane rozwiązania polityczne i legislacyjne powinny w miarę możliwości opierać się na istniejących mechanizmach już przewidzianych w przepisach w celu zapewnienia zadośćuczynienia za wspomniane naruszenia. Jeśli jednak okaże się to niemożliwe lub nieskuteczne, można również rozważyć ustanowienie specjalnego, osobnego mechanizmu.

Niezależnie od tego, które rozwiązania polityczne i/lub legislacyjne zostaną przyjęte, przy wyborze należy kierować się właściwą oceną potencjalnych skutków pod względem zasobów finansowych i ludzkich wymaganych do ich wdrożenia oraz wpływu na prawa człowieka. Ponadto organy wykonawcze i ustawodawcze powinny przestrzegać zasad mających na celu poszanowanie niezależności sądownictwa i zachowanie podziału władzy.

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

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP	6
II. ZAKRES NOTY.....	6
III. TŁO.....	7
IV. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO.....	12
1. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą	12
2. Zasada pewności prawa.....	15
3. Porównanie praktyk w państwach uczestniczących OBWE.....	17
V. ANALIZA PRAWNA I GŁÓWNE ZASADY	19
4. Rozważania wstępne.....	19
5. Przegląd potencjalnych skutków postanowień wadliwie powołanych sędziów oraz możliwe środki odwoławcze i rozwiązania polityczne	21
6. Margines swobody oceny i autonomia proceduralna państw	23
7. Kryteria i zasady przewodnie testu równowagi między prawem do rzetelnego procesu sądowego, zasadą pewności prawa oraz interesem publicznym w prawidłowym sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i ewentualnym zadośćuczynieniem	25
7. 1. <i>Ponowne rozpatrzenie lub wznowienie w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglącym do interwencji jurysdykcyjnej...</i>	25
7. 2. <i>Ponowne rozpatrzenie lub wznowienie w innych sprawach oraz inne środki odwoławcze.....</i>	27
7. 3. <i>Skutki wyroków niektórych izb Sądu Najwyższego.....</i>	29
7. 4. <i>Charakter sprawy i wpływ na prawa i interesy osób trzecich</i>	30
7. 5. <i>Upływ czasu</i>	31
7. 6. <i>Rozważania proceduralne</i>	32
7. 6. 1 <i>Możliwość ustanowienia odrębnego, specjalnego mechanizmu, jeśli istniejące mechanizmy zostaną uznane za niewystarczające lub nieskuteczne</i>	32
7. 6. 2 <i>Skarżący.....</i>	33
7. 7. <i>Podsumowanie i przegląd głównych zasad.....</i>	33
8. Zalecenia dotyczące procesu opracowywania i przyjmowania odpowiednich środków	34

I. WSTĘP

1. 28 maja 2024 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej przesłał do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej „ODIHR”) wniosek o analizę prawną zagadnienia skutków orzeczeń sędziów powołanych w wadliwym postępowaniu.
2. 20 czerwca 2024 r. ODIHR odpowiedziało na powyższy wniosek, potwierdzając gotowość do sporządzenia noty na temat skutków orzeczeń wadliwie powołanych sędziów z punktu widzenia międzynarodowych norm praw człowieka i zobowiązań OBWE w wymiarze ludzkim.
3. Niniejszą Notę należy odczytywać w świetle szeregu opinii w sprawie reformy sądownictwa w Polsce opublikowanych przez ODIHR w latach 2017-2024¹.
4. Niniejsza Nota została przygotowana w odpowiedzi na powyższy wniosek i ma na celu przedstawienie najważniejszych zasad dotyczących wskazanego zagadnienia, aby pomóc w świadomym wyborze rozwiązań politycznych i/lub legislacyjnych dotyczących reformy. ODIHR przeprowadziło ocenę w ramach swojego mandatu, aby wesprzeć państwa uczestniczące OBWE w realizacji zobowiązań w wymiarze ludzkim OBWE².

II. ZAKRES NOTY

5. Zakres niniejszej Noty obejmuje wyłącznie zagadnienie skutków orzeczeń sędziów powołanych w wadliwy sposób, a jej celem jest wskazanie odpowiednich norm międzynarodowych i zobowiązań OBWE w wymiarze ludzkim, aby pomóc w świadomym wyborze rozwiązań politycznych i/lub legislacyjnych na potrzeby reformy. Zagadnienie skutków prawnych orzeczeń wadliwie powołanych sędziów jest z założenia analizowane *in abstracto*, a zatem Nota nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całokształtu rozwiązań prawnych i instytucjonalnych regulujących kwestię niezawisłości sędziowskiej i praworządności w Polsce. Jednakże w razie potrzeby i w stosownych przypadkach Nota uwzględni polski kontekst i sytuację sędziów (zwanych dalej „wadliwie powołanymi sędziami”), którzy zostali powołani lub awansowani na stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS) w składzie po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw (ustawa nowelizująca z 2017 r.),

1 *Opinia końcowa ODIHR dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (5 maja 2017 r., dostępna również w języku polskim [tutaj](#)); *Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (30 sierpnia 2017 r.), w języku angielskim i polskim, *Opinia ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (przedstawionego przez Prezydenta, z dnia 26 września 2017 r.), 13 listopada 2017 r. w języku angielskim i polskim, *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 20 grudnia 2019 r.), 14 stycznia 2020 r. w języku angielskim i polskim, *Pilna przejściowa opinia ODIHR w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym i niektórych innych ustaw* (z dnia 16 stycznia 2023 r.), 25 stycznia 2023 r. w języku angielskim i polskim, *Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, 8 kwietnia 2024 r.

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

która zmieniła tryb powoływania sędziów-członków tego organu. Kwestia statusu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego została szczegółowo omówiona w *Opinii ODIHR w sprawie dwóch projektów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym*³. Ocena zgodności z międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami procedur obowiązujących obecnie w Polsce, które przewidują możliwość kwestionowania przez strony niezawisłości lub bezstronności sędziego rozpatrującego ich sprawę w toku toczącego się postępowania sądowego, wykracza poza zakres niniejszej Noty.

6. Poniższa analiza prawna oraz główne zasady wskazane w Nocie opierają się na międzynarodowych i regionalnych standardach, normach i zaleceniach dotyczących praw człowieka i praworządności, a także na stosownych zobowiązaniach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. Zawiera ona również w stosownych przypadkach porównanie z odpowiednimi praktykami innych państw uczestniczących OBWE. Powołując się na ustawodawstwo krajowe, ODIHR nie opowiada się za żadnym konkretnym modelem stosowanym w danym kraju, skupia się natomiast na dostarczeniu jasnych informacji na temat obowiązujących standardów międzynarodowych, zarazem wskazując sposób ich praktycznego wdrożenia w niektórych przepisach krajowych. Do wszelkich przykładów krajowych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż nie zawsze da się je przenieść na grunt innego porządku krajowego; należy zatem zawsze je rozpatrywać w świetle ogólniejszych krajowych ram instytucjonalnych i prawnych, a także kontekstu krajowego oraz kultury politycznej.
7. Ponadto, zgodnie z Konwencją ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁴ (dalej „CEDAW”) oraz Planem działania OBWE z 2004 r. na rzecz promowania równości płci⁵, a także zobowiązaniami do włączania problematyki płci do głównego nurtu działań OBWE, jej programów i projektów, w niniejszej opinii uwzględniono w stosownych przypadkach perspektywę płci i różnorodności.
8. Nota jest również dostępna w języku polskim, ale jedyną oficjalną wersją jest wersja angielska.
9. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza Nota nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag dotyczących przedmiotowych kwestii w Polsce.

III. TŁO

10. W ramach serii reform sądownictwa w latach 2017-2018 ustawa o KRS z 2011 r. była kilkakrotnie zmieniana, w tym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS z 2011 r. oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 17 stycznia 2018 r. (zwaną dalej „ustawą nowelizującą z 2017 r.”)⁶. Nowelizacje te wprowadziły zmiany m. in. w uprawnieniach do wyboru piętnastu sędziów-członków KRS, które

3 Ustawa o KRS z 2011 r. w aktualnym brzmieniu jest dostępna pod adresem: <[Akty prawne \(pl\) \(krs.pl\)](#)>. Zob. także <[Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw \(sejm.gov.pl\)](#)>.

4 UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [„Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet”], zwana dalej „CEDAW”, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją 34/180 z dnia 18 grudnia 1979 r. Polska ratyfikowała konwencję w dniu 30 lipca 1980 r.

5 Zob. *OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* [„Plan Działania OBWE na rzecz promowania równości płci”], przyjęty decyzją nr 14/04, nr MC.DEC/14/04 (2004), pkt. 32.

6 Ustawa o zmianie ustawy o KRS z 2011 r. została uchwalona 8 grudnia 2017 r. i weszła w życie 17 stycznia 2018 r. z wyjątkiem niektórych przepisów, które weszły w życie wcześniej. Ponadto ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie różnych ustaw, w tym ustawy o KRS z 2011 r., weszła w życie 23 maja 2018 r. i przyznała KRS uprawnienie do decydowania o przedłużeniu kadencji sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

zostały odebrane właściwym zgromadzeniom sędziów i przekazane Sejmowi, strukturze i procesie decyzyjnym KRS oraz procedurze wyboru sędziów i asesorów sądowych. W wyniku nowelizacji z 2017 r. nowi sędziowie-członkowie wybrani przez Sejm rozpoczęli urzędowanie w marcu 2018 r., a kadencja sędziów wybranych na podstawie dotychczasowych przepisów zakończyła się w dniu poprzedzającym rozpoczęcie kadencji nowych członków KRS⁷.

11. ODIHR, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a także inne organy regionalne i międzynarodowe oraz obserwatorzy krajowi wyrazili zaniepokojenie zmianami legislacyjnymi w tym okresie, stwierdzając, że po zmianie zasad wyboru sędziów-członków KRS, również w świetle czynników kontekstowych, KRS przestała zapewniać wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej⁸. ETPC podkreślił w szczególności, że „naruszenie prawa skarżących wynikało ze zmian w polskim ustawodawstwie, na mocy których pozbawiono polską władzę sędziowską prawa wyboru sędziów-członków KRS i pozwolono władzy ustawodawczej i wykonawczej na bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, systematycznie podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów”⁹. Trybunał podkreślił również, że wadliwa procedura powoływania sędziów wynikająca z braku niezależności nowo utworzonej KRS „z natury rzeczy i w sposób ciągły wpływa na niezależność powołanych w ten sposób sędziów”¹⁰.

7 Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w Pilnej przejściowej opinii ODIHR w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (z 8 kwietnia 2024 r.), pkt 15-25.

8 Zob. w szczególności [Reczkowicz przeciwko Polsce](#) nr 43447/19, 22 lipca 2021 r., zwłaszcza pkt 269-276, w których stwierdzono, że KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej po zmianach z 2017 r.; [Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce](#), nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 353, gdzie Trybunał podkreśla, że KRS w kształcie nadanym ustawą nowelizującą z 2017 r. jest „organem, który nie dawał już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej” i wzywa Polskę na podstawie art. 46 EKPC do podjęcia „pilnych działań naprawczych”, zauważając, że ustawa z 2017 r. nowelizująca ustawę z 2011 r. umożliwiła władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, „systemowo podważając w ten sposób legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów”; ETPC, [Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce](#), nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 318, w którym powtarza się argument o „nieodłącznym braku niezależności KRS” i konkluduje się, że „nieuchronnym wnioskiem jest jednak, że dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz jej zaangażowanie w procedurę nominacji sędziowskich utrwała dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”, prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu rządów prawa w Polsce”; ETPC, [Grzeda przeciwko Polsce](#) (wielka izba), nr 43572/18, 15 marca 2022 r., pkt 307, w którym podkreśla się, że w przypadku ustanowienia rady sędziowskiej „władze państwowe powinny być zobowiązane do zapewnienia jej niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, aby między innymi zagwarantować rzetelność procesu powoływania sędziów” oraz pkt 310-322, w których ETPC stwierdził, że „zasadnicza zmiana w sposobie wyboru członków KRS spośród sędziów, rozpatrywana łącznie z wcześniejszym zakończeniem kadencji poprzednich członków będących sędziami [...] oznaczała, że jej niezależność nie jest już dłużej gwarantowana”; wyrok pilotażowy w sprawie [Waleśa przeciwko Polsce](#) nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 329, w którym Trybunał w pełni podzielił i poparł wskazania dotyczące ogólnych środków udzielone Polsce przez Komitet Ministrów Rady Europy w [decyzji](#) przyjętej na 1468. posiedzeniu w dniach 5-7 czerwca 2023 r., wzywając Polskę do „pilnego wypracowania środków mających na celu (i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS”; zob. również ETPC, [Juszczyszyn przeciwko Polsce](#), nr 35599/20, 30 kwietnia 2021 r. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”) oraz [Tuleya przeciwko Polsce](#), nr 21181/19 i 51751/20, 6 lipca 2023 r. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie spełnia wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”). Zob. również TSUE, [A. K. i in. przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu](#) (wielka izba), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r., zwłaszcza pkt 137-154 w odniesieniu do elementów, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie niezależności rady sędziowskiej od władzy wykonawczej i ustawodawczej, i [A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa](#), C-824/18, 2 marca 2021 r., pkt 131-139, gdzie dodatkowo omawia się inne istotne czynniki kontekstowe, które mogą również przyczyniać się do wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesach powoływania sędziów, a w konsekwencji co do niezawisłości sędziów powołanych w wyniku takiego procesu. Zob. również Opinię końcową dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 5 maja 2017 r., w języku [angielskim](#) i [polskim](#), w której ODIHR stwierdza, że projektowana wówczas nowelizacja z 2017 r. spowoduje, iż „przeprowadzenie procedury powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa pozostawia się przede wszystkim pozostałym dwóm władzom, czyli wykonawczej i/lub ustawodawczej (oprócz członków z urzędu, 21 członków miałyby być powoływanych przez władzę ustawodawczą, a jeden przez wykonawczą), zwiększa wpływ tych władz na proces powoływania jej członków, stwarzając tym samym zagrożenie dla niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, a w konsekwencji dla zagwarantowanej w art. 173 Konstytucji niezależności władzy sędziowskiej jako całości” (pkt 40).

9 ETPC, [Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce](#), nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r., pkt 368.

10 ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a).

12. W pilotażowym wyroku w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* z 23 listopada 2023 r. ETPC w pełni podzielił wskazania dotyczące ogólnych środków udzielone Polsce przez Komitet Ministrów Rady Europy w [decyzji](#) przyjętej na 1468. posiedzeniu w dniach 5-7 czerwca 2023 r. , w której wezwał on Polskę do „pilnego wypracowania środków mających na celu (i) przywrócenie niezależności KRS poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących polskiemu sądownictwu prawo wyboru sędziów-członków KRS; (ii) uregulowanie statusu wszystkich sędziów powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie określonym w ustawie nowelizującej z 2017 r. oraz decyzji podjętych z ich udziałem; oraz (iii) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawie powołania sędziów przedstawianych Prezydentowi RP, w tym Sądowi Najwyższemu”¹¹.
13. Aby przywrócić niezależność sądownictwa w Polsce zgodnie z międzynarodowymi standardami i orzecznictwem ETPC i TSUE, polski rząd podejmuje obecnie szereg działań legislacyjnych i praktycznych związanych z funkcjonowaniem sądownictwa, w tym reformę KRS i systemu powoływania sędziów¹². Będzie to ostatecznie wymagało od Polski „ustosunkowania się do kwestii statusu wszystkich sędziów powołanych wadliwymi procedurami z udziałem KRS w składzie ukształtowanym w okresie po marcu 2018 r. oraz orzeczeń wydanych z ich udziałem”, jak podkreślono w wyroku pilotażowym w sprawie *Wałęsa*¹³.
14. Biorąc pod uwagę wysoki odsetek polskich sędziów powołanych lub awansowanych z udziałem KRS w wadliwym składzie funkcjonującym od marca 2018 r. , przez co organ ten nie daje już gwarancji niezależności w świetle ETPC, status orzeczeń wydawanych przez tych sędziów jest potencjalnie zagrożony, a zatem przywrócenie niezależności KRS powinno stanowić jeden z priorytetów, aby uniknąć utrwalenia dysfunkcji systemowej stwierdzonej przez sądy europejskie.
15. Szacuje się, że od czasu, gdy KRS została po raz pierwszy ukształtowana w marcu 2018 r. zgodnie z nowymi zasadami wyboru sędziów przewidzianymi w ustawie nowelizującej z 2017 r. , organ ten powołał lub awansował od 2200 do 3500 sędziów (spośród około 10 000 sędziów w Polsce)¹⁴. ODIHR nie dysponuje statystykami dotyczącymi liczby orzeczeń i wyroków wydanych przez wadliwie powołanych sędziów w tym okresie, ale dane z 2021 r. wskazują, że sędziowie sądów wszystkich rodzajów i szczebli rozpatrują co roku miliony spraw¹⁵.
16. Należy podkreślić, że polskie prawo przewiduje już zasady postępowania w przypadku wyroków wydanych przez sąd w niewłaściwym składzie. Artykuł 379 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że „[n]ieważność postępowania zachodzi: [...] jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy”. Artykuł 439 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego wymienia uchybienia, które sąd odwoławczy

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

12 Zob. [tu](#), aby sprawdzić aktualny stan wykonania wyroku ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., w tym podsumowanie [planu działania](#) opublikowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości RP w dniu 24 maja 2024 r. w odniesieniu do wykonania wyroku, w szczególności w celu rozwiązania problemów systemowych leżących u podstaw naruszeń art. 6 ust. 1 EKPC wymienionych w pkt 324, w tym (a) wadliwej procedury powoływania sędziów z udziałem KRS w składzie określonym w ustawie nowelizującej z 2017 r., (b) statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP), ponieważ nie jest ona niezawisłym i zgodnym z prawem sądem w rozumieniu EKPC, (c) procedury skargi nadzwyczajnej funkcjonującej obecnie w Polsce, ponieważ jest ona niezgodna ze standardami rzetelnego procesu sądowego i zasadą pewności prawa ze względu na szereg wad, które same w sobie są rozpoznawane przez IKNiSP dysponującą wyłącznymi kompetencjami w tym zakresie.

13 Zob. [ponowne wezwanie](#) Komitetu Ministrów do wykonania wyroków z grupy *Reczkowicz* w grudniu 2023 r., rezolucja tymczasowa CM/ResDH(2023)487.

14 Na [stronie internetowej](#) Kancelarii Prezydenta RP podana jest informacja, że według stanu na dzień 16 lipca 2024 r. w latach 2018-2024 powołano 3213 sędziów i asesorów sądowych. Zob. również Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), [Nowa KRS: krajobraz po reformie – opracowanie HFPC | Helsińska Fundacja Praw Człowieka \(hfhr.pl\)](#), aby zapoznać się z analizą powołań przez Prezydenta RP na stanowiska sędziowskie na wniosek KRS od 2018 r. do sierpnia 2023 r.

15 Zob. wykres „Judiciary at a glance in Poland”: [1680ab89c2 \(coe.int\)](#)

rozpoznający sprawę musi wziąć pod uwagę z urzędu, w tym gdy „2) sąd był nienależycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie”. W polskim prawie istnieją również inne mechanizmy, które mogą służyć jako nadzwyczajne środki odwoławcze lub jeden ze środków odwoławczych dostępnych poza apelacją lub które regulują wznowienie postępowania, w tym skargi kasacyjne w postępowaniu karnym i cywilnym¹⁶, przepisy regulujące wznowienie postępowania cywilnego i karnego¹⁷ oraz stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia cywilnego¹⁸.

17. W dniu 8 grudnia 2017 r. przyjęto nową ustawę o Sądzie Najwyższym, na mocy której utworzono dwie nowe Izby: Dyscyplinarną oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych („IKNiSP), przy czym ta druga jest właściwa do rozpoznawania „skarg nadzwyczajnych”, co ma na celu ponowne wprowadzenie do polskiego systemu prawnego istniejącej wcześniej instytucji rewizji nadzwyczajnej¹⁹.
18. W *Opinii dotyczącej niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* (wniesionej przez Prezydenta w dniu 26 września 2017 r.) ODIHR stwierdziło, że wprowadzenie takiej nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych budzi poważne obawy dotyczące niezgodności z podstawowymi zasadami praworządności, w tym zasadą powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) oraz prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości²⁰. ETPC uznał w późniejszym orzecznictwie, że IKNiSP nie jest niezależnym organem i zgodnym z prawem sądem, potwierdzając, że nadzwyczajna procedura odwoławcza, ze względu na szereg wad, jest niezgodna ze standardami rzetelnego procesu sądowego i zasadą pewności prawa w świetle art. 6 ust. 1 EKPC²¹.
19. Jeśli chodzi o działania, jakie mogą być podjęte w odniesieniu do „prawnych i praktycznych konsekwencji dla prawomocnych wyroków już wydanych przez składy sędziowskie powołane zgodnie z rekomendacją KRS oraz skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym”, ETPC zauważył w sprawie *Advance Pharma sp. z o. o. przeciwko Polsce*, że „jedną z możliwości, którą pozwane Państwo powinno rozważyć, jest włączenie do niezbędnych środków ogólnych ustaleń Sądu

16 Zob. art. 524 Kodeksu postępowania karnego i art. 398⁵ Kodeksu postępowania cywilnego.

17 Artykuł 408 Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi, że „Po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana” i art. 542 § 5 Kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że „Niedopuszczalne jest wznowienie postępowania z urzędu na niekorzyść oskarżonego po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia”.

18 Artykuł 424¹ Kodeksu postępowania cywilnego.

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

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

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

Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz wyroków wydanych przez odpowiednie składy sędziowskie²². W uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r.²³ Sąd Najwyższy stwierdził:

„45. Brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do wadliwości procedury powołania na urząd sędziego. Wadliwość ta, a także jej wpływ na naruszenie standardu niezawisłości i bezstronności sądu, podlega jednak stopniowaniu. **Przed wszystkim zasadniczo różna jest skala i zakres procesowych skutków wadliwości powołania na urząd sędziego w zależności od typu sądu, do którego następuje powołanie i miejsca tego sądu w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości. Status sędziego sądów powszechnych i wojskowych jest inny niż status sędziego Sądu Najwyższego. [...] Skala uchybień w postępowaniach konkursowych związanych z powoływaniem sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów Sądu Najwyższego w okresie od zmian normatywnych przeprowadzonych w 2017 r. była różna, zdecydowanie jednak poważniejsza przy obsadzeniu stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym.**

[...]

60. Kwestia prewencyjnego lub następczego zagwarantowania rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia przez niezawisły i bezstronny sąd nie jest problemem nowym na gruncie przepisów postępowania cywilnego i karnego, które stosują sądy powszechne, sądy wojskowe i Sąd Najwyższy. Jak wcześniej wskazano, **instytucji mających zagwarantować wydanie wyroku przez niezawisły i bezstronny sąd jest wiele: wyłączenie sędziego, reguły dotyczące przydzielania spraw, możliwość zmiany sądu ze względu na konieczność zapewnienia obiektywnych warunków postrzegania sądu jako bezstronnego i niezależnego, przesłanki względne i bezwzględne uchylenia orzeczenia, nieważność postępowania, uchylenie z urzędu orzeczenia jako rażąco niesprawiedliwego poza granicami zaskarżenia, wznowienie postępowania.** Wykładnia tych przepisów musi być prowadzona w sposób, który zapewnia w jak największym stopniu możliwość realizacji wymagań wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 EKOPCz, a w szczególności art. 47 KPP w znaczeniu, jakim nadaje mu orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, zwłaszcza zaś wyrok z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18”.

20. Konieczne są systemowe zmiany funkcjonowania sądownictwa w Polsce zgodnie z międzynarodowymi standardami praw człowieka i rządów prawa, orzecnictwem sądów międzynarodowych oraz wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, a także jasne wytyczne dotyczące skutków orzekania przez wadliwie powołanych sędziów, aby uniknąć utrwalania zjawiska wydawania przez polskie sądy wyroków, których skutki prawne mogą być później kwestionowane.

²² ETPC, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 365.

²³ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., zob. <[bsa i-4110-1-20.pdf](#)>.

IV. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO

21. Jak podkreślano w poprzednich opiniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) na temat reformy sądownictwa w Polsce w latach 2017-2024, każde państwo ma prawo do reformy ustroju sądownictwa, ale takie zmiany powinny zawsze wpisywać się w wymogi konstytucyjne danego kraju, zasady praworządności, przepisy prawa międzynarodowego i standardy praw człowieka, a także być zgodne ze zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. Polski ustawodawca powinien kierować się tymi podstawowymi zasadami przy wyborze rozwiązań prawodawczych mających na celu wykonanie wyroków przeciwko Polsce dotyczących niezależności sądownictwa, w tym poprzez rozstrzygnięcie kwestii statusu orzeczeń wydanych z udziałem sędziów powołanych w wadliwym postępowaniu. ODIHR ma świadomość złożoności i skali reformy wymaganej w celu wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce, wskazanych przez ETPC, TSUE, organizacje międzynarodowe i obserwatorów krajowych. Należy mieć zarazem na uwadze, że sposób jej przeprowadzenia musi być należycie uzasadniony w świetle międzynarodowych praw człowieka i norm praworządności, a prawodawcy nie powinni bezkrytycznie powoływać się na istnienie wyjątkowych okoliczności w celu zastosowania nadzwyczajnych środków. Grozi to bowiem ustanowieniem precedensu, w którym nieakceptująca reformy partia polityczna miałaby pokusę postępowania w ten sam sposób po przejściu władzy.
22. Kwestia skutków decyzji wadliwie powołanych sędziów rodzi szereg powiązanych ze sobą pytań dotyczących indywidualnego prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą oraz wymogów praworządności, w szczególności pewności prawa, w tym zasady powagi rzeczy osądzonej, a także skuteczności systemu sądowego i ogólnie prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Tych właśnie zagadnień dotyczy niniejsza Nota.

1. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO ROZPATRZENIA SPRAWY PRZEZ NIEZAWISŁY I BEZSTRONNY SĄD USTANOWIONY USTAWĄ

23. Rządy prawa są nieodłącznym atrybutem demokracji i mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu skutecznej kontroli i równowagi między gałęziami władzy państwowej²⁴. Niezależność sądownictwa stanowi podstawową zasadę i

24 Na poziomie ONZ praworządność określa się jako „zasadę sprawowania rządów, zgodnie z którą wszystkie osoby, instytucje i podmioty publiczne oraz prywatne, w tym samo państwo, podlegają przepisom ogłoszonym publicznie, egzekwowanym w równym stopniu i w niezależny sposób stosowanym przez sądy, a przepisy te są zgodne z międzynarodowymi normami i standardami w zakresie praw człowieka. Praworządność wymaga również środków mających na celu zapewnienie przestrzegania zasad nadrzędności prawa, równości wobec prawa, odpowiedzialności prawnej, sprawiedliwego stosowania prawa, podziału władzy, udziału w podejmowaniu decyzji, pewności prawa, unikania uznaniowości oraz przejrzystości proceduralnej i prawnej”, zob. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General* [„Praworządność i przejściowa sprawiedliwość w społeczeństwach konfliktowych i pokonfliktowych: raport Sekretarza Generalnego”] (S/2004/616, 23 sierpnia 2004 r.), pkt. 6. Zob. także Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], A/HRC/29/L.11 z 30 czerwca 2015 r., w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu

niezbędny element każdego demokratycznego państwa prawa²⁵. Istnienie niezawisłych sądów warunkuje prawo każdego człowieka do rzetelnego procesu, czyli do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą oraz przez sędziów, których można rozliczyć z odpowiedzialności. Zasada niezawisłości sądów ma również kluczowe znaczenie dla przestrzegania innych międzynarodowych standardów praw człowieka²⁶. Niezawisłość oznacza, że sądownictwo jako instytucja, ale także poszczególni sędziowie, muszą mieć możliwość wykonywania obowiązków zawodowych bez nacisków ze strony władzy wykonawczej lub ustawodawczej bądź innych zewnętrznych czynników.

24. Niezawisłość sądownictwa ma również zasadnicze znaczenie dla budowy zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości i jego wiarygodności, aby zapewnić, że wszyscy są postrzegani jako równi wobec prawa oraz traktowani w ten sam sposób i aby nikt nie stał ponad prawem. Strony w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych mają prawo do rzetelnego procesu przed „niezawisłym i bezstronnym sądem”, co gwarantuje art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁷ (zwanego dalej „MPPOiP”), jak i art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁸ (zwanej dalej „EKPC”). Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w sprawie *Ástráðsson* opracował test mający na celu ustalenie, czy wady w procedurze powoływania sędziów stanowią naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą” w oparciu o trzy łączne kryteria: (1) czy doszło do wyraźnego naruszenia prawa wewnętrznego, (2) czy naruszenia prawa krajowego odnoszą się do fundamentalnej zasady procedury powoływania sędziów oraz (3) czy stwierdzone naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą” zostały poddane skutecznej kontroli i naprawione przez sądy krajowe²⁹.
25. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE), Polska jest również związana traktatami wspólnotowymi i zobowiązana respektować główne wartości, na których opiera się Unia, w tym praworządność, jak stanowi artykuł 2 Traktatu o Unii

niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Państwa uczestniczące OBWE potwierdziły, że: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości”; zob. CSCE/OBWE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [„Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji na temat Wymiaru Ludzkiego CSCE”], Kopenhaga, 29 czerwca 1990 r., pkt. 2. Zob. również Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”] nr CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., część II, sekcje B, D i E, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) w dniu 11 października 2017 r. (zob. [uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy 2187\(2017\)](#)).

25. Zob. Rada Praw Człowieka ONZ, *Resolution on the Independence and Impartiality of the Judiciary, Jurors and Assessors, and the Independence of Lawyers* [„Rezolucja w sprawie niezależności i bezstronności władzy sądowniczej, sędziów i asesorów, a także niezależności prawników”], *A/HRC/29/L.11* z 30 czerwca 2015 r., w której podkreśla się „znaczenie zapewnienia odpowiedzialności, przejrzystości i uczciwości w sądownictwie jako podstawowego elementu niezależności sądów oraz koncepcji nieodłącznie związanej z zasadą praworządności, gdy jest ona realizowana w zgodzie z podstawowymi zasadami dotyczącymi niezależności władzy sądowniczej oraz innymi stosownymi normami, zasadami i standardami w zakresie praw człowieka”. Jak stwierdza się w Dokumentie kopenhaskim OBWE z 1990 r.: „praworządność nie oznacza jedynie formalnej legalności zapewniającej prawidłowe i spójne osiągnięcie oraz egzekwowanie demokratycznego porządku, ale sprawiedliwość opartą na uznaniu i pełnej akceptacji osobowości człowieka jako największej wartości i zagwarantowaną przez instytucje stwarzające ramy dla najpełniejszego wyrażenia tej osobowości” (pkt 2).
26. Zob. np. *OSCE Ministerial Council Decision No. 12/05 on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Criminal Justice Systems* [„Decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 12/05 w sprawie przestrzegania praw człowieka i praworządności w systemach sądownictwa karnego”] z 6 grudnia 2005 r.
27. Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwana dalej „EKPC”), podpisana w dniu 4 listopada 1950 r., weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKPC w dniu 19 stycznia 1993 r.
28. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwany dalej „MPPOiP”) przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 2200A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 marca 1977 r. Zob. również Komitet Praw Człowieka ONZ, *General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial* [„Komentarz Ogólny nr 32 w sprawie art. 14 MPPOiP: prawo do równości wobec sądów i trybunałów oraz do rzetelnego procesu”] z 23 sierpnia 2007 r., w którym przedstawiono wiodącą wykładnię art. 1 MPPOiP.
29. ETPCz, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 243-252.

Europejskiej (TUE).³⁰ Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który jest dla Polski wiążący, zawiera wymogi sprawiedliwego procesu EKPC odnoszące się do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdził, że „gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, dotyczących w szczególności składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, które w odczuciu podmiotów prawa pozwolą wykluczyć powstanie jakiegokolwiek uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów”³¹. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2, państwa członkowskie UE powinny przyjąć środki wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej osobom fizycznym w dziedzinach objętych prawem wspólnotowym.

26. TSUE w wyroku w sprawie *Simpson*³² wyraźnie potwierdził również, że prawo do niezależnego sądu ustanowionego ustawą obejmuje także proces powoływania sędziów. Trybunał opracował podobny test oceny co ETPC, opierając się na charakterze i wadze nieprawidłowości oraz na tym, czy stwarza ona (rzeczywiste) ryzyko nadmiernego wpływu innych organów państwowych na proces mianowania. W połączonych sprawach *A. K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu* TSUE podkreślił, że ustalenie, czy sąd jest niezawisły opiera się na obiektywnych okolicznościach jego utworzenia, sposobie i okolicznościach powoływania jego członków oraz cechach, które „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”³³. TSUE w sprawie *W. Ż.* stwierdził również, że „nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa”³⁴. Powoływanie sędziów z rażącym naruszeniem prawa krajowego wskutek swobody decyzyjnej władzy wykonawczej, bez skutecznej kontroli i środków odwoławczych realizowanych przez sądy krajowe,

30 Zob. też skonsolidowaną wersję Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012 r. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>>. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Zob. również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-619/18, 24 czerwca 2019 r., pkt 42.

31 Zob. np. TSUE, *H. & D. przeciwko Refugee Applications Commissioner*, C-175/11, 31 stycznia 2013 r., pkt. 97.

32 TSUE, *Simpson przeciwko Radzie* (wielka izba), C-542/18, 26 marca 2020 r., pkt. 75.

33 TSUE, *A. K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu* (wielka izba), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 19 listopada 2019 r.

34 Wielka Izba TSUE, *W.Ż.*, *C-487/19*, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) w Polsce (dotyczący Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego), 6 października 2021 r., pkt 130. Zob. również TSUE, *Simpson przeciwko Radzie* (wielka izba), C-542/18, 26 marca 2020 r., pkt. 75.

może stanowić naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą³⁵. Najnowsze orzecznictwo ETPC i TSUE dostarcza bardziej szczegółowych wytycznych w odniesieniu do wad w procedurach powoływania sędziów, ich wpływu na prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą oraz konsekwencji wynikających z orzeczeń wydawanych przez wadliwie powołanych sędziów. W niniejszej notce wskazane zostaną najważniejsze zasady wynikające z tego orzecznictwa.

27. Reform sądownictwa w Polsce od 2017 r. i ich wpływu na niezależność sądów w bardziej ogólnym ujęciu dotyczą opinie ODIHR z marca, maja, sierpnia i listopada 2017 r., stycznia 2020 r., stycznia 2023 r. i kwietnia 2024 r.³⁶, a także opinie Komisji Weneckiej³⁷ dotyczące proponowanych zmian w ustawie z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawie o Sądzie Najwyższym, ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustawach.

2. ZASADA PEWNOŚCI PRAWA

23. U podstaw praworządności leży zasada pewności prawa, która wymaga między innymi, aby prawomocne orzeczenia sądów wydane w danej sprawie nie były już kwestionowane. Jest to zasada powagi rzeczy osądzonej, *res iudicata*³⁸, która oznacza, że prawomocne wyroki powinny być respektowane, chyba że istnieją przekonujące powody do ich rewizji³⁹. ETPC podkreślił również, że „[z]miany prawomocnych orzeczeń skutkowałyby ogólnym klimatem niepewności prawnej, zmniejszając zaufanie publiczne do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym do państwa prawa”⁴⁰.
24. Co do zasady, w efektywnym systemie sądowniczym błędy i uchybienia w orzeczeniach sądowych, w tym te, które mają rzekomo wpływ na praworządność i „sprawiedliwość społeczną”, powinny być usuwane w zwykłym postępowaniu odwoławczym i/lub kasacyjnym, zanim wyrok stanie się prawomocny, co zapobiega późniejszemu zagrożeniu, że strony nie będą w stanie powoływać się wiążące orzeczenia sądowe⁴¹. W przeciwnym razie „kontrola nadzwyczajne” (lub podobne środki) – tam, gdzie są one dopuszczalne – lub inne procedury lub mechanizmy kontroli lub ponownego rozpatrywania spraw powinny być przeprowadzane jedynie w celu korygowania błędów i pomyłek sądowych, którym można przypisać znaczenie podstawowe: innymi słowy, jeżeli są one niezbędne ze względu na materialne i

35 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 243-252, w odniesieniu do trzystopniowego testu progowego w celu ustalenia, czy nieprawidłowości w procedurze mianowania sędziów naruszają istotę prawa skarżącego do sądu ustanowionego ustawą.

36 Zob. wykaz opinii ODIHR na temat reformy sądownictwa w Polsce: *op.cit.* przypis 1.

37 Dokument jest dostępny pod adresem <[Venice Commission: Council of Europe \(coe.int\)](https://www.venicecommission.europa.eu/council-of-europe-coe-int)>.

38 Zob. np. ETPC, *Brunărescu przeciwko Rumunii*, nr 28342/95, 28 października 1999 r., pkt 61, i *Riabykh przeciwko Rosji*, nr 52854/99, 24 lipca 2003 r., pkt. 51-52. Zob. również np. Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist* [„Lista kontrolna dotycząca praworządności”] nr CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., część II, sekcje B, D i E, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) w dniu 11 października 2017 r. (zob. [uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2187\(2017\)](https://www.pace.europa.eu/committees/committees/Pages/committees.aspx?committee=ruleoflaw)), str. 25-27.

39 Zob. Komisja Wenecka, *Rule of Law Checklist*, nr CDL-AD(2016)007, 18 marca 2016 r., pkt 63.

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

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

przynaglające do interwencji jurysdykcyjnej okoliczności, a nie służą ponownemu zbadaniu sprawy lub są formą „ukrytej” apelacji⁴².

25. Zasada pewności prawa powinna być brana pod uwagę przy rozważaniu skutków wyroków wydanych przez sędziów, których powołanie było obarczone wadą lub przez składy orzekające, w których ci sędziowie brali udział.
26. Odnosząc się do konsekwencji powołania sędziego w wadliwy sposób w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*, ETPC zauważył, że należy zachować równowagę pomiędzy równie ważnymi zasadami praworządności, w tym zasadą pewności prawnej i prawem do „sądu ustanowionego ustawą”, które, chociaż są wzajemnie ze sobą powiązane i często się uzupełniają, to w pewnych okolicznościach może dochodzić do ich ścierania się⁴³. Trybunał podkreślił jednak, że zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej nie są bezwzględne⁴⁴. ETPC stwierdził, że „[...] poszanowanie tych zasad za wszelką cenę i kosztem wymogów «sądu ustanowionego ustawą» może w pewnych okolicznościach wyrządzić jeszcze większą szkodę praworządności i zaufaniu publicznemu do sądownictwa. Podobnie jak we wszystkich sprawach, w których dochodzi do starcia podstawowych zasad Konwencji, w takich przypadkach należy zachować równowagę w celu ustalenia, **czy istnieje pilna potrzeba – o istotnym i znaczącym charakterze – uzasadniająca odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej** [...] w stosownych przypadkach, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy”⁴⁵, aby zapewnić usunięcie „fundamentalnych wad lub pomyłek sądowych”⁴⁶. Stwierdzenie, że decyzja w sprawie była niekompletna lub jednostronna lub że postępowanie doprowadziło do błędnego rezultatu nie może samo w sobie, „[...] wobec braku błędów w zakresie właściwości lub poważnych naruszeń przepisów procesowych, nadużycia uprawnień, oczywistych błędów w stosowaniu prawa materialnego lub innych ważkich powodów wynikających z interesu wymiaru sprawiedliwości, wskazywać na istnienie fundamentalnej wady obciążającej poprzednie postępowanie”⁴⁷.
27. TSUE zajął podobne stanowisko, stwierdzając, że w celu zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych oraz należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości prawomocne orzeczenia co do zasady nie powinny być uchylane⁴⁸. Podkreślił ponadto, że „w braku przepisów Unii w tym zakresie tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej przy poszanowaniu jednakże zasad równowagi i skuteczności⁴⁹. TSUE uznał również uchwałę wydaną przez wadliwie powołanych sędziów, w tym przypadku Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, za nieskuteczną ze względu na sprzeczność z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także przyznał, że powód powinien mieć możliwość powołania się na taką nieskuteczność wobec innych organów krajowych⁵⁰. Trybunał ponadto dopuścił możliwość uznania za „niebyłe” postanowienie sędziego, „jeżeli z całokształtu

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

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

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

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

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

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

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

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

50 TSUE, *W.Z. przeciwko AS, Sądowi Najwyższemu i innym*, sprawy nr C-491/20-C-496/20, C-506/20, C-509/20 and C-511/20, postanowienie z dnia 22 grudnia 2022 r., pkt 85.

warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”⁵¹.

28. TSUE stwierdził zarazem, że „jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego moc rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z zasadami równowagi i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z przepisami Unii”⁵². Jak również stwierdził TSUE w swoim orzecznictwie, „zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji”, jako że ochrona praw człowieka jednostek uległaby osłabieniu, gdyby „wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki, pod pewnymi warunkami, naprawienia szkody wyrządzonej im [...] przez orzeczenie sądu państwa członkowskiego orzekającego w ostatniej instancji”⁵³.
29. W świetle powyższego ocena skutków orzeczeń sędziów powołanych w sposób wadliwy powinna obejmować **test równowagi między prawem jednostki do sądu ustanowionego ustawą a wymogami interesu publicznego w zakresie pewności prawa, w tym stabilności orzeczeń i poszanowania zasady powagi rzeczy osądzonej**. Test ten wiąże się z zastosowaniem zindywidualizowanego podejścia, które odpowiednio uwzględnia potrzeby wszystkich stron w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także prawa i interesy osób trzecich.

3. PORÓWNANIE PRAKTYK W PAŃSTWACH UCZESTNICZĄCYCH OBWE

30. W sprawie *Ástráðsson* ETPC przeprowadził badanie porównawcze w odniesieniu do wymogów prawnych dotyczących „sądu ustanowionego ustawą” w państwach członkowskich Rady Europy. Z badania tego wynikało, że w państwach, w których wymóg „sądu ustanowionego ustawą” wyraźnie obejmuje zasady dotyczące mianowania sędziów, „różne są [...] konsekwencje prawne wyroku wydanego przez (lub z udziałem) sędziego, który został mianowany z naruszeniem odpowiednich przepisów”⁵⁴. Trybunał stwierdził, że w większości tych państw możliwe jest w określonych okolicznościach żądanie unieważnienia lub uchylenia wyroków wydanych przez takiego sędziego. W niektórych innych państwach (np. w Austrii, Belgii, Gruzji, Norwegii i Szwecji) naruszenie prawa krajowego musi być natomiast szczególnie poważne, by unieważnić bądź uchylić dany wyrok. W jeszcze innych (takich jak Chorwacja, Francja, Włochy i Zjednoczone Królestwo) „uchylenie lub unieważnienie decyzji o mianowaniu sędziów z powodu nieprawidłowości w procedurze mianowania niekoniecznie oznacza unieważnienie lub uchylenie wszystkich aktów prawnych lub orzeczeń wydanych przez danego sędziego”.

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

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

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

54 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 152.

Wreszcie, w niemal wszystkich państwach członkowskich, w których wymóg sądu ustanowionego ustawą „obejmuje procedurę mianowania sędziów [...], jest możliwe wznowienie postępowania, a w niektórych przypadkach jest ono obligatoryjne, gdy wyrok został unieważniony lub uchylony z powodu nieprawidłowości w mianowaniu sędziego, który brał udział w jego wydaniu”⁵⁵.

31. W sprawie [Moreira Ferreira przeciwko Portugalii \(nr 2\)](#) ETPC przedstawił również przegląd praktyk państwowych dotyczących ponownego zbadania lub wznowienia sprawy karnej, która była przedmiotem prawomocnego orzeczenia sądowego po stwierdzeniu przez ETPC naruszenia przepisów EKPC, zauważając, że wiele państw wprowadziło takie mechanizmy, choć obwarowując je różnymi warunkami w zakresie właściwych organów i kryteriów dopuszczalności⁵⁶. Jednocześnie ponowne rozpatrzenie lub wznowienie sprawy nie jest jedynym sposobem wykonania wyroków ETPC, a praktyka Komitetu Ministrów Rady Europy pokazuje różnorodność rozwiązań w tym zakresie⁵⁷.
32. W następstwie wyroku w sprawie *Ástráðsson* nie było wymogu automatycznego wznowienia wszystkich spraw rozstrzygniętych przez czterech wadliwie powołanych sędziów. Wybierając sposób wykonania wyroku ETPC, władze Islandii zaproponowały jednak stronom podobnych spraw możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania. W tej szczególnej sytuacji Islandia ustanowiła nowy sąd właściwy do wznawiania postępowań sądowych, który nie podlega żadnym ograniczeniom czasowym, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o ponownym otwarciu sprawy. Wznowienie może nastąpić m. in. wskutek pojawienia się nowych informacji, które prawdopodobnie miałyby znaczący wpływ na wynik sprawy, gdyby były dostępne przy jej pierwotnym rozpatrzeniu. Kategoria „nowych informacji” obejmuje również wyroki sądów międzynarodowych, w tym ETPC.
33. Środki przyjęte przez Islandię w ramach wykonania wyroku w sprawie *Ástráðsson* ilustrują sposób, w jaki państwo może radzić sobie z przypadkami niezgodnego z prawem powołania i orzeczeniami wydanymi przez wadliwe składy orzekające, choć należy przyznać, że skala problemu jest inna niż w przypadku Polski. Obejmują one: (i) nieuczestniczenie wadliwie powołanych sędziów w rozprawach; (ii) przeprowadzenie nowych procedur nominacyjnych w celu obsadzenia stanowisk po wadliwie powołanych sędziach; (iii) utworzenie sądu właściwego do wznawiania postępowań sądowych, który będzie decydował o wznowieniu postępowania w podobnych sprawach na wniosek stron⁵⁸.
34. W świetle powyższych uwag, a także mechanizmów już dostępnych w Polsce, decydenci **mają do wyboru różne kombinacje narzędzi politycznych i rozwiązań legislacyjnych, aby zaradzić skutkom i wpływowi orzeczeń wydawanych przez wadliwie powołanych sędziów**. Zarazem, biorąc pod uwagę samą liczbę wyroków, których przedmiotowa kwestia może dotyczyć, sprawą pierwszorzędnej wagi jest, aby przyjęte środki **nie prowadziły do zaburzenia funkcjonowania lub przeciążenia sądownictwa**, jak również nie powodowały wstrzymania lub znacznego opóźnienia

55 ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii (wielka izba)*, nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 152-153.

56 ETPC, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2)* (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt. 34-39. Zob. również Rada Europy, *Thematic Factsheet on the Reopening of Domestic Judicial Proceedings following the European Court's Judgments* [„Tematyczny arkusz informacyjny dotyczący wznawiania krajowych postępowań sądowych w następstwie wyroków Trybunału Europejskiego”] (październik 2022 r.).

57 Rada Europy/Rada Ministrów, Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka, Overview of the exchange of views held at the 8th meeting of DH-GDR on the provision in the domestic legal order for the re-examination or reopening of cases following judgments of the Court [„Przegląd wymiany opinii na 8. posiedzeniu DH-GDR w sprawie krajowego porządku prawnego w zakresie ponownego zbadania lub wznawiania spraw w następstwie wyroków Trybunału”], 12 lutego 2016 r., pkt 5.

58 P. Filipek, *Defective Judicial Appointments and their Rectification under European Standards* [„Wadliwe powołania sędziów i ich korygowanie w świetle standardów europejskich”], 2023, s. 466. Zob. również: [Wyszukiwarka Rady Europy](#) – informacje przekazywane przez Islandię Komitetowi Ministrów.

trwających postępowań, dostępu do sądów lub w inny sposób, ani nie wyrządzały szkody wymiarowi sprawiedliwości podczas wdrażania wybranych rozwiązań. Odnoszące się do skutków decyzji wadliwie powołanych sędziów środki nie mogą być również rozpatrywane w oderwaniu od innych trwających reform sądownictwa, w tym reformy KRS, w stosunku do których rozwiązania legislacyjne zostały już zainicjowane i znajdują się na różnych etapach procesu prawodawczego oraz same powinny być zgodne z zasadą pewności prawa.

V. ANALIZA PRAWNA I GŁÓWNE ZASADY

4. ROZWAŻANIA WSTĘPNE

35. Ogólnie rzecz biorąc, w kontekście wyroków sądów międzynarodowych stwierdzających naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, istotne jest ustalenie, czy podstawy naruszenia miały charakter systemowy czy indywidualny. Na przykład z wyroków TSUE i ETPC dotyczących reform sądownictwa w Polsce i ich skutków można wywnioskować, że nieprawidłowości w procesie powoływania niektórych sędziów lub składów/izb, w tym m. in. KRS w składzie ukształtowanym po 2017 r., doprowadziły do stwierdzenia naruszenia prawa do „sądu ustanowionego ustawą”⁵⁹. Powstaje zatem pytanie, czy można uznać, że przywołane wyroki sądów międzynarodowych i wynikające z nich wnioski rozciągają się poza tych konkretnych, wadliwie powołanych sędziów i kategorie/szczeble sądowe, do których przynależą, w efekcie obejmując *wszystkich* sędziów, którzy zostali powołani z udziałem KRS w składzie ukształtowanym po 2017 r. W sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*⁶⁰ ETPC stwierdził w odniesieniu do systemowych problemów sądownictwa w Polsce, że podziela „wskazania dotyczące ogólnych środków udzielone pozwanemu państwu przez Komitet Ministrów [...], [wzywając] Polskę m. in. do pilnego wypracowania środków mających na celu [...], (ii) uregulowanie **statusu wszystkich sędziów** powołanych w wadliwej procedurze z udziałem KRS w składzie określonym w ustawie nowelizującej z 2017 r. oraz **decyzji podjętych z ich udziałem**”⁶¹, bez rozróżniania pomiędzy kategoriami sędziów, szczeblami sądów lub poziomami orzeczeń.
36. W związku z tym, nawet jeśli ETPC nie orzekł w kwestii wadliwego powołania konkretnego sędziego, mając na uwadze kwestie systemowe wynikające z procesów powoływania sędziów z udziałem KRS począwszy od marca 2018 r.⁶², do usuwania wad należy również podchodzić w sposób systemowy. Jednocześnie prawo do „sądu ustanowionego ustawą” nie powinno być interpretowane w sposób nadmiernie rozszerzający, wówczas bowiem wszelkie nieprawidłowości w procedurze

59 Stosując test Ástráðsson, ETPC stwierdził w sprawie *Wałęsa*, że wadliwa KRS przestała być organem zapewniającym wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, że procedura powoływania sędziów, uwidaczniająca nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej, stanowiła fundamentalną nieprawidłowość mającą negatywny wpływ na cały proces i podważającą legitymację sądu złożonego z tak powołanych sędziów oraz że brakuje trybu, który pozwalałby zaskarżyć wady procedury powoływania sędziów przed sądem krajowym.

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

61 Z decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy przyjętą na 1468. posiedzeniu można zapoznać się tutaj: < <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/> > .< <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/>>. Kolejną konsekwencją było zawieszenie KRS w członkostwie w Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w dniu 17 stycznia 2018 r. ze względu na brak faktycznej i postrzeganej niezależności.

62 Zob. np. ETPC, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., pkt 318.

powoływania sędziów mogłyby to prawo upośledzić. W kwestii tej należałoby zatem zachować pewien stopień powściągliwości⁶³.

37. ETPC stwierdził w orzecznictwie, że wprawdzie „brak niezależności zreformowanej KRS generalnie skutkuje wadami podważającymi niezawisłość i bezstronność sądu, to jednak skutki tego różnią się w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa”⁶⁴. **Sugerowałoby to zatem, że należy różnicować skutki prawne postanowień podejmowanych przez sędziów w zależności od rodzaju i szczebla sądu.** W sprawach *Dolińska-Ficek i Ozimek* oraz *Advance Pharma* ETPC zdaje się zauważać, że kwestie praworządności wykraczają poza Sąd Najwyższy i mogą również wpływać na legalność powoływania innych sędziów w Polsce⁶⁵, a w konsekwencji na skutki prawne ich decyzji. **W związku z tym konieczne wydaje się pewne rozróżnienie pomiędzy rodzajami i szczeblami sądów, a tym samym pomiędzy orzeczeniami sądów wyższej instancji, zwłaszcza Sądu Najwyższego, a skutkami orzeczeń sądów niższej instancji.**
38. Niezależnie od tego, które rozwiązania polityczne i/lub legislacyjne zostaną przyjęte, przy wyborze należy kierować się właściwą oceną potencjalnych skutków pod względem zasobów finansowych i ludzkich wymaganych do ich wdrożenia oraz wpływu na prawa człowieka, zwłaszcza z perspektywy prawa dostępu do sądu, bycia sądzonym w rozsądnym terminie i ogólnie dobrego wymiaru sprawiedliwości. **Podejście oparte na zasadzie praworządności sugerowałoby, że wybrane rozwiązania polityczne i legislacyjne powinny w miarę możliwości wykorzystywać istniejące już w polskim porządku prawnym mechanizmy.**
39. Niniejsza Nota dotyczy wreszcie **postanowień i wyroków, które mają już powagę rzeczy osądzonej.** Wyrok może uzyskać prawomocność na kilka sposobów. Jednym z nich jest zaskarżenie do najwyższego sądu krajowego, który rozstrzyga wszystkie sporne kwestie (czasami sąd krajowy rozstrzyga tylko niektóre kwestie i przekazuje sprawę do dalszego rozpatrzenia przez sąd niższej instancji), bezskuteczny upływ terminu na wniesienie środka zaskarżenia lub sytuacja, gdy złożony został wniosek o wniesienie środka zaskarżenia, ale sąd właściwy do rozpatrzenia wniosku odmawia udzielenia zgody na zaskarżenie (w niektórych okolicznościach istnieje prawo do wniesienia środka zaskarżenia bez konieczności uzyskania zgody). Pytanie brzmi, czy system sądowy jako całość był w stanie zaradzić uchybieniu lub domniemanemu naruszeniu prawa do „sądu ustanowionego ustawą”. Przykładem może być sytuacja, gdy postanowienie podjęte przez wadliwie powołanego sędziego lub wadliwie powołany sąd zostało zaskarżone, a sąd wyższej instancji rozpatrujący środek zaskarżenia był wolny od tego samego rodzaju uchybień; można wówczas uznać, że sąd wyższej instancji zapewnił skuteczny środek odwoławczy, nawet jeśli utrzymał w mocy postanowienia wadliwie powołanych sędziów bądź nie zakwestionował ich statusu lub nie wziął go pod uwagę. Istotne jest to, czy najwyższy sąd apelacyjny, będący niezawisłym i bezstronnym sądem „ustanowionym ustawą”, miał możliwość zbadania postanowienia wadliwie powołanego sędziego (lub sądu), a także czy miał nieograniczone prawo orzekania i mógł przeanalizować wszystkie kwestie faktyczne i prawne istotne dla rozstrzygnięcia sporu, dokonując w ten sposób zadośćuczynienia za pierwotne naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC⁶⁶. W związku z tym mogą wystąpić okoliczności, w których środek odwoławczy może być wciąż konieczny. Jeżeli na

63 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt. 236.

64 ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(a).

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

66 Zob. np. ETPC, *De Haan przeciwko Holandii*, 26 sierpnia 1997 r., pkt 54, i *Piskin przeciwko Turcji*, nr 33399/18, 15 grudnia 2020 r., pkt 137-151. Zob. również ETPC, *Gradinger przeciwko Austrii*, nr 15963/90, 23 października 1995 r., pkt 44.

przykład sąd pierwszej instancji jest jedynym sądem weryfikującym stan faktyczny i gromadzącym dowody, a apelacja ma ograniczony zakres, strona postępowania może argumentować, że wyrok oparty na stanie faktycznym ustalonym przez sąd złożony z wadliwie powołanego sędziego nie może stanowić podstawy zgodnego z prawem wyroku sądu wyższej instancji.

5. PRZEGLĄD POTENCJALNYCH SKUTKÓW POSTANOWIEŃ WADLIWIE POWOŁANYCH SĘDZIÓW ORAZ MOŻLIWE ŚRODKI ODWOŁAWCZE I ROZWIĄZANIA POLITYCZNE

40. Postanowienia wydane przez wadliwie powołanych sędziów mogą nieść różne skutki. Należy do nich możliwość uznania postanowienia za „niebyłe” z mocą wsteczną (*ex tunc*), czyli stwierdzenia, że postanowienie i jego skutki prawne nigdy nie zaistniały, gdy nieprawidłowość procesu powołania ma podstawowe znaczenie i zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego proces ten doprowadził, przez co powstają uzasadnione lub poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego w sprawie, w której kwestionowany jest wydany przez niego wyrok lub postanowienie⁶⁷. Postanowienie można również uznać za nieskuteczne, jeśli zostało wydane przez organ, który nie spełnia przesłanek niezawisłości, bezstronności i ustanowienia ustawą; skarżący powinien wówczas mieć możliwość powołania się na ten stan rzeczy przed sądem lub innymi organami krajowymi, a niespełnienie tych przesłanek powinno uniemożliwiać sądom/organom uznanie lub wykonanie takiego orzeczenia⁶⁸. Postanowienie to nadal zarazem istniałoby w porządku prawnym, ale byłoby pozbawione skutków prawnych. Aby je usunąć z porządku prawnego, konieczne mogłoby być wszczęcie innej dostępnej krajowej procedury sądowej prowadzącej do jego rewizji lub unieważnienia.
41. Istnieją różne sposoby ustalenia skutków postanowień, w tym na zasadzie *ex lege* lub w drodze postanowienia sądu lub innych organów bądź instytucji, zgodnie z procedurami i/lub mechanizmami przewidzianymi w prawie, takimi jak rewizja nadzwyczajna (przeprowadzana przez specjalnie powołany sąd lub izbę w ramach sądu najwyższej instancji) lub ponowne rozpatrzenie/wznowienie⁶⁹ postępowania przez sądy powszechne, zazwyczaj na wniosek zainteresowanej strony. Ponowne rozpatrzenie lub wznowienie postępowania zazwyczaj nie następuje automatycznie i ogólnie podlega warunkom wstępnym, a wniosek powinien spełniać kryteria dopuszczalności, przy czym powinny również istnieć pewne zabezpieczenia, aby nie dopuścić do nadużywania takich procedur/mechanizmów (zob. pkt 41 i podsekcja 7

67 TSUE, [W.Ż.](#) (wielka izba), C-487/19, 6 października 2021 r., pkt 161, w którym Trybunał konkretnie dopuścił możliwość uznania za „niebyłe” postanowienie sędziego, „jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

68 TSUE, [Euro Box Promotion](#), sprawy połączone C-357, 379, 547, 811 i 840/19, wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., pkt 230. Zob. również TSUE, [W.Ż. przeciwko AS, Sądowi Najwyższemu i innym](#), sprawy nr C-491/20-C-496/20, C-506/20, C-509/20 and C-511/20, postanowienie z dnia 22 grudnia 2022 r., pkt. 80–85.

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

poniżej). Jedyne w wyjątkowych okolicznościach prawomocny wyrok może być przedmiotem ponownego rozpatrzenia lub wznowienia, gdy pilna potrzeba o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej uzasadnia odejście od zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej, np. w przypadku wykonywania postanowień sądów międzynarodowych, korygowania fundamentalnych błędów lub pomyłek sądowych (zob. podsekcja 7. 1 poniżej).

42. Ogólnie rzecz biorąc, ponowne rozpatrzenie lub wznowienie postępowania może być najskuteczniejszym, jeśli nie jedynym, sposobem osiągnięcia stanu *restitutio in integrum*, zwłaszcza w dziedzinie prawa karnego, przy wykonywaniu orzeczeń sądów międzynarodowych. Państwa nie są jednak zobowiązane do wznowiania wszystkich spraw rozstrzygniętych przez wadliwie powołanych sędziów, a jeśli to uczynią, ponowne rozpatrzenie powinno być obwarowane pewnymi ograniczeniami, na przykład w odniesieniu do praw osób trzecich działających w dobrej wierze w sprawach cywilnych, poszanowania zasady *no reformatio in peius* w sprawach karnych⁷⁰ i upływu czasu (zob. podsekcja V. 7 poniżej). Odpowiednie procedury/mechanizmy mogą się znacząco różnić pomiędzy porządkami prawnymi pod względem charakteru, zakresu i cech charakterystycznych⁷¹. W przypadku, gdy wspomniana procedura lub mechanizm prowadzi do pełnego ponownego rozpatrzenia sprawy, a zatem ma charakter i zakres podobny do zwykłego postępowania odwoławczego, wówczas będzie podlegać art. 6 EKPC na zwykłych zasadach⁷². W przypadku, gdy ponowne rozpatrzenie/wznowienie nie jest możliwe i nie jest dostępny żaden inny środek zaskarżenia, a jednostka może być uznana za osobę pokrzywdzoną i wykazuje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a wyrządzoną jej szkodą, powinna istnieć możliwość przyznania odszkodowania pieniężnego.
43. Inne środki niż rewizja nadzwyczajna lub ponowne rozpatrzenie/wznowienie są również możliwe w celu naprawienia lub ograniczenia skutków postanowień wadliwie powołanych sędziów. W zależności od karnego, cywilnego lub administracyjnego charakteru sprawy mogą to być: amnestia, ułaskawienie, rehabilitacja, bezwarunkowe zwolnienie, przywrócenie praw, wstrzymanie wykonania niektórych postanowień, odpowiedzialność odszkodowawcza, korekta informacji w rejestrach publicznych, np. usunięcie z rejestru sądowego.
44. Inną opcją, która mogłaby potencjalnie znaleźć zastosowanie w rozważanych okolicznościach, byłoby automatyczne (*ex lege*) uchylene (wszystkich lub niektórych kategorii) postanowień wydanych przez wadliwie powołanych sędziów. Środek ten, choć w zależności od charakteru i zakresu może potencjalnie mieścić się w marginesie swobody oceny państwa, niesie ze sobą znaczne ryzyko nadmiernej ingerencji lub nadmiernego wpływu na konkretne sprawy ze strony władzy ustawodawczej, co stanowi zagrożenie dla zasady podziału władzy i niezawisłości sądów, a w ostatecznym rozrachunku – praworządności. Należy zatem uznać, że wykracza on poza margines swobody oceny. Co do zasady, władza ustawodawcza powinna wykazywać powściągliwość w wykonywaniu swoich konstytucyjnych funkcji oraz należycie przestrzegać zasady podziału władzy i niezawisłości sądów przy stanowieniu prawa w tym zakresie⁷³. Takie podejście może również stanowić precedens, który mógłby zostać arbitralnie wykorzystany przy przyszłych zmianach rządów, podczas gdy realizacja reform powinna przyczyniać się do zwiększenia zaufania publicznego do sądownictwa i przestrzegania zasad praworządności.

70 Tj. że dana osoba nie powinna znaleźć się w gorszej sytuacji w wyniku odwołania lub wznowienia postępowania.

71 Zob. np. ETPC, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2)* (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt 60.

72 Zob. np. ETPC, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2)* (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt 60.

73 Zob. np. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), *Opinia nr 18 z 2015 r. „Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych we współczesnej demokracji”*, pkt. 39 i 43.

6. MARGINES SWOBODY OCENY I AUTONOMIA PROCEDURALNA PAŃSTW

45. Ogólnie rzecz biorąc, „wybór środków, które mają zostać wykorzystane w krajowym porządku prawnym w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 46 Konwencji, należy przede wszystkim do zainteresowanego państwa”⁷⁴. Artykuł 41 EKPC stanowi, że “[j]eżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów i jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala jedynie na częściowe zadośćuczynienie, Trybunał, w razie potrzeby, przyzna stronie poszkodowanej słuszne zadośćuczynienie”.
46. Kluczową zasadą w orzecznictwie ETPC jest margines swobody oceny, jaką państwa mają przy projektowaniu systemów prawnych w odniesieniu do niektórych aspektów praw człowieka. W wyroku w sprawie *Ástráðsson* Trybunał podkreślił, że państwu należy przyznać pewien margines oceny w zakresie przeciwdziałania skutkom naruszenia art. 6 EKPC, ponieważ co do zasady to władze krajowe są lepiej przygotowane niż Trybunał do oceny, jaki byłby w danej sytuacji najlepszy sposób realizacji interesów wymiaru sprawiedliwości i praworządności, ze wszystkimi ich potencjalnie sprzecznymi elementami⁷⁵.
47. W różnych wyrokach przeciwko Polsce ETPC zauważył, że do władz należy podjęcie niezbędnych środków w celu wyeliminowania sytuacji, która doprowadziła do stwierdzenia naruszeń art. 6 EKPC. W sprawie *Wałęsa* ETPC stwierdził, że „[d]o Trybunału nie należy dalsze rozwijanie kwestii, jaki byłby najwłaściwszy sposób zakończenia [...] sytuacji systemowej; zgodnie z art. 46 państwo ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się z ciążących na nim zobowiązań wynikających z wykonania wyroków Trybunału”⁷⁶. Wynika z tego, że państwo jest zobowiązane do podjęcia ogólnych i/lub, w stosownych przypadkach, indywidualnych środków, aby zakończyć stan naruszenia ustalonego przez Trybunał i zadośćuczynić tak, jak to możliwe jego skutkom, „[...] pod warunkiem, że środki takie będą zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku trybunału”⁷⁷.
48. TSUE podkreślił ponadto, jak wskazano powyżej, że tryb wykonania i ochrony zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej przy poszanowaniu jednakże zasad równoważności i skuteczności⁷⁸. Trybunał stwierdził zarazem, że „jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego moc rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z przepisami Unii”⁷⁹.
49. Jak zauważono powyżej, zapewnienie zarówno stabilności prawa i stosunków prawnych, jak i prawidłowego wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby orzeczenia sądowe, które stały się ostateczne po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych lub po upływie terminów przewidzianych w tym zakresie, nie mogły być już

74 Zob. np. ETPC, *Assanidze przeciwko Gruzji* (wielka izba), nr 71503/01, 8 kwietnia 2004 r., pkt 202.

75 Zob. ETPC, *Ástráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 243.

76 ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 329 i 332.

77 ETPC, *Broniowski przeciwko Polsce*, nr 31443/96, 22 listopada 2004 r., pkt 196.

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

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

kwestionowane⁸⁰. W tym względzie prawo do sprawiedliwego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą nie oznacza prawa do wznowienia postępowania na podstawie stwierdzenia przez ETPC naruszenia EKPC⁸¹. Nawet w przypadku wyroków pilotażowych nie ma obowiązku ponownego otwierania wszystkich spraw krajowych, które mają powagę rzeczy osądzonej. Na tej samej zasadzie w sytuacji, gdy pewne niedociągnięcia strukturalne prowadzą do dużej liczby naruszeń EKPC, to uznaniu państwa zasadniczo pozostawia się decyzję, czy należy wznowiać sprawy⁸². Wiele państw dopuszcza ubieganie się – na podstawie stwierdzenia takiego naruszenia EKPC – o ponowne rozpatrzenie lub wznowienie sprawy karnej, która została prawomocnie rozstrzygnięta, na zasadzie środka zapewniającego realizację zasady *restitutio in integrum* („przywrócenia do stanu pierwotnego”)⁸³.

50. W sprawie *Gurov przeciwko Mołdawii* ETPC stwierdził naruszenie art. 6 EKPC ze względu na to, że sąd rozpatrujący sprawy skarżącego nie został ustanowiony ustawą, bowiem wygasła kadencja jednego z sędziów. ETPC stwierdził, że w tym przypadku najwłaściwszą formą zadośćuczynienia byłoby zapewnienie skarżącemu możliwości ponownego przesłuchania, gdyż był to środek przewidziany prawem mołdawskim, i w związku z tym odmówił przyznania odszkodowania⁸⁴. Można jednak dostrzec różnice między tym przypadkiem a stanem rzeczy w Polsce. Po pierwsze, omawiana sprawa miała odosobniony charakter, a zatem wznowienie postępowania nie podważyłoby funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ani nie spowodowałoby nadmiernego obciążenia systemu sądowego. Po drugie, Trybunał przedstawił motywy swojej decyzji, aby wyjaśnić powód odmowy przyznania odszkodowania w tym konkretnym przypadku, nie zaś aby ustanowić ogólną zasadę wymagającą ponownego rozpatrzenia sprawy we wszystkich przypadkach, w których doszło do naruszenia art. 6 EKPC.
51. TSUE podkreślił, że „tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej przy poszanowaniu jednakże zasad równoważności i skuteczności”⁸⁵. Prawo UE nie wymaga kwestionowania rozstrzygnięć administracyjnych lub sądowych podjętych z naruszeniem jego przepisów, chociaż jeśli obowiązujące krajowe przepisy proceduralne przewidują możliwość, pod pewnymi warunkami, ponownego rozpatrzenia lub uchylecia przez sąd krajowy orzeczenia sądowego mającego powagę rzeczy osądzonej w celu zapewnienia zgodności z prawem UE, należy z tej opcji skorzystać.
52. **Chociaż nie ma automatycznego obowiązku ponownego rozpatrywania wszystkich spraw, mogą zaistnieć okoliczności, w których rewizja prawomocnego wyroku, w tym wznowienie postępowania, jest najbardziej odpowiednim rozwiązaniem w celu osiągnięcia stanu *restitutio in integrum* (zob. podsekcja V. 7. 1. poniżej). Przepisy powinny zatem umożliwiać ponowne rozpatrzenie sprawy w wyjątkowych okolicznościach, o których szerzej poniżej, aby zaradzić skutkom**

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

81 W sprawie *Astráðsson* ETPC orzekł, że stwierdzenie naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą na podstawie wad procedury powoływania sędziów nie zawsze nakłada obowiązek wznowienia wszystkich podobnych spraw, które uzyskały status *res judicata*. Zob. ETPC, *Astráðsson przeciwko Islandii* (wielka izba), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 314.

82 Rada Europy, *Thematic Factsheet on the Reopening of Domestic Judicial Proceedings following the European Court's Judgments*, październik 2022 r., s. 3.

83 ETPC, *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii (nr 2)* (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt 34. Zob. również Rada Europy, Department For The Execution of Judgments of the ECtHR [Departament Wykonywania Wyroków ETPC], *Thematic Factsheet on the Reopening of Domestic Judicial Proceedings following the European Court's Judgments*, październik 2022 r.

84 ETPC, *Gurov przeciwko Mołdawii*, nr 36455/02, 11 lipca 2006 r., pkt 44.

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

rozstrzygnięć dokonywanych przez wadliwie powołanych sędziów; jeśli zaś taka możliwość nie istnieje, uzasadnione mogą być inne środki w celu zapewnienia zadośćuczynienia (zob. podsekcja V. 7. 2).

7. KRYTERIA I ZASADY PRZEWODNIE TESTU RÓWNOWAGI MIĘDZY PRAWEM DO RZETELNEGO PROCESU SĄDOWEGO, ZASADĄ PEWNOŚCI PRAWA ORAZ INTERESEM PUBLICZNYM W PRAWIDŁOWYM SPRAWOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I EWENTUALNYM ZADOŚĆUCZYNIENIEM

53. Istnieje kilka ogólnych zasad przewodnich wynikających z orzecznictwa TSUE i ETPC, które można wziąć pod uwagę przy ustalaniu statusu postanowień wydawanych przez niektórych sędziów powołanych z udziałem KRS w składzie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2017 r.

7.1. Ponowne rozpatrzenie lub wznowienie w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynagającym do interwencji jurysdykcyjnej

54. Jak wspomniano powyżej, zgodnie z orzecznictwem ETPC, naruszenie art. 6 EKPC nie wymaga automatycznie ponownego rozpatrzenia lub wznowienia krajowego postępowania karnego. Zarazem „co do zasady jest to odpowiednia, a często najwłaściwsza metoda zakończenia naruszenia i zadośćuczynienia jego skutkom”⁸⁶. W szczególności orzecznictwo ETPC jasno wskazuje, że odejście od zasad pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej jest uzasadnione, gdy istnieje **pilna potrzeba wynikająca z okoliczności o charakterze materialnym i przynagającym do interwencji jurysdykcyjnej, takich jak skorygowanie fundamentalnych wad postępowania przed sądami niższej instancji, nadużycie prawa procesowego, oczywiste błędy w stosowaniu prawa materialnego, poważne naruszenia przepisów procesowych prowadzące do pomyłki sądowej lub odmowy wymiaru sprawiedliwości**⁸⁷. TSUE uznał w niektórych sprawach, że chociaż co do zasady państwa członkowskie UE nie mają, na podstawie prawa wspólnotowego, obowiązku kwestionowania orzeczeń sądowych, jeśli stały się one prawomocne zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi, to jednak taki obowiązek zaistniałby w wyjątkowych okolicznościach, **gdy zostały przyjęte środki administracyjne lub zostały wydane orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałyby prawa podstawowe**⁸⁸.
55. Komitet Ministrów Rady Europy podkreśla w dokumencie *Recommendation No. R (2000) 2 on the Re-examination or Reopening of Certain Cases at Domestic Level following Judgements of the ECtHR*, że **w wyjątkowych przypadkach ponowne rozpatrzenie lub wznowienie postępowania okazuje się być najefektywniejszym, o ile nie jedynym, sposobem przywrócenia stanu pierwotnego**⁸⁹. Z tego względu Komitet Ministrów wezwał państwa członkowskie do wprowadzenia **mechanizmów ponownego rozpatrzenia sprawy** po stwierdzeniu przez Trybunał naruszenia EKPC,

86 ETPC, [Moreira Ferreira przeciwko Portugalii \(nr 2\)](#) (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt. 50 i 52.

87 ETPC, [Ástráðsson przeciwko Islandii](#), nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., pkt 240. 238 i 240 oraz [Waleśa przeciwko Polsce](#), nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt. 224 i 250. Zob. również ETPC, [Moreira Ferreira przeciwko Portugalii \(nr 2\)](#) (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt 97, gdzie jest mowa o „wyniku oczywistego błędu faktycznego lub prawnego prowadzącego do «odmowy wymiaru sprawiedliwości»”.

88 Zob. np. TSUE, [Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc](#) (wielka izba), sprawa nr C-161/06, 11 grudnia 2007 r., pkt. 71-72.

89 Komitet Ministrów Rady Europy, [Recommendation No. R \(2000\) 2 on the Re-examination or Reopening of Certain Cases at Domestic Level following Judgements of the ECtHR](#) [„Zalecenie nr R (2000) 2 w sprawie ponownego rozpatrywania spraw lub wznowiania postępowań na szczeblu krajowym po wyrokach ETPC”] z dnia 19 stycznia 2000 r. Zob. również Rada Europy, Department For The Execution of Judgments of the ECtHR [Departament Wykonywania Wyroków ETPC], [Thematic Factsheet on the Reopening of Domestic Judicial Proceedings following the European Court's Judgments](#), październik 2022 r., s. 3.

szczególnie jeżeli „(i) pokrzywdzona strona w dalszym ciągu odczuwa bardzo poważne negatywne konsekwencje, wynikające z rezultatu spornej decyzji krajowej, które nie zostały wystarczająco naprawione poprzez słuszne zadośćuczynienie i nie mogą zostać skorygowane, za wyjątkiem ponownego rozpatrzenia lub wznowienia, oraz (ii) wyrok Trybunału prowadzi do wniosku, iż (a) kwestionowana decyzja krajowa jest w swoim meritem sprzeczna z Konwencją, lub (b) stwierdzone naruszenie wynika z błędów proceduralnych lub wad o takim ciężarze, iż nasuwa się poważna wątpliwość co do wyniku zaskarżonego postępowania krajowego”.

56. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii, memorandum wyjaśniające do zalecenia nr R (2000) 2 zawiera szereg przykładów naruszeń, w przypadku których ponowne rozpatrzenie sprawy lub wznowienie postępowania będzie miało szczególne znaczenie. Są to między innymi „wyroki skazujące w sprawach karnych naruszające art. 10 [EKPC], ponieważ wypowiedzi uznane przez władze krajowe za przestępcze stanowią zgodne z prawem korzystanie przez poszkodowanego z wolności wypowiedzi, lub naruszające art. 9, ponieważ zachowanie uznane za przestępcze stanowi zgodne z prawem korzystanie z wolności wyznania. Przykładami przypadków, o których mowa w punkcie (b), są sytuacje, w których poszkodowany nie miał czasu i możliwości przygotowania obrony w postępowaniu karnym, w których wyrok skazujący został oparty na zeznaniach pozyskanych w wyniku tortur lub na materiałach, których poszkodowany nie miał możliwości zweryfikować, lub w których w postępowaniu cywilnym strony nie były traktowane z należyтым poszanowaniem zasady równości broni”⁹⁰. Wszelkie takie wady muszą, jak wspomniano w samym tekście zalecenia, mieć na tyle dużą wagę, aby budzić poważne wątpliwości co do wyniku postępowania krajowego. Poza przykładami wymienionymi w memorandum wyjaśniającym można wskazać w odniesieniu do Polski inne przykłady wyroków skazujących w przypadku zgodnego z prawem korzystania z podstawowych wolności, które mogą uzasadniać wznowienie postępowania.
57. Wznowienie postępowania może być również wymagane jako jedyne właściwe rozwiązanie w przypadku rozstrzygnięć, które okazały się „rażąco arbitralne” lub stanowiły „zaprzeczenie sprawiedliwości”, prowadząc do powstania uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności sędziów rozpatrujących sprawę⁹¹. **Systemowe naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka, w tym dyskryminacja niektórych osób lub grup bądź nadużycie władzy przez państwo, uzasadniałyby ponowne rozpatrzenie lub wznowienie postępowania.**
58. **Ogólnie rzecz biorąc, można rozważyć (i uzasadnić) wznowienie postępowania w sprawach rozstrzygniętych z udziałem wadliwie powołanego sędziego, w szczególności w sytuacji, gdy orzecznictwo ETPC i TSUE wskazuje na wyraźne naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego prowadzonego przez sąd ustanowiony ustawą i brak poszanowania niezawisłości sędziowskiej oraz gdy ponowne rozpatrzenie wyroku jest jedyną możliwością osiągnięcia stanu *restitutio in integrum* w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, w tym w przypadku naruszenia międzynarodowych standardów praw człowieka.** W przeciwnym razie skuteczność międzynarodowego prawa w zakresie praw człowieka stanęłaby pod znakiem zapytania, a ochrona tychże praw zostałaby osłabiona, gdyby nie istniała możliwość

90 Zob. Komitet Ministrów Rady Europy, [Explanatory Memorandum to Recommendation No. R \(2000\) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgements of the European Court of Human Rights](#), pkt 12.

91 Zob. np. ETPC, [Bochan przeciwko Ukrainie](#) (nr 2) (wielka izba), nr 22251/08, 5 lutego 2015 r., pkt 64, gdzie w sytuacji, gdy postanowienie może być „odebrane jako «rażąco arbitralne» lub stanowiące «zaprzeczenie sprawiedliwości», [...] wątpliwości skarżącej dotyczące niezależności sędziów zajmujących się sprawą, w tym sędziów Sądu Najwyższego, były obiektywnie uzasadnione”.

wznawiania postępowań i/lub uzyskania zadośćuczynienia w przypadku poważnych naruszeń międzynarodowych standardów praw człowieka mających wpływ na prawa jednostek. Nie budowałyby zaufania publicznego do sądów fakt, że tam, gdzie doszło do naruszenia prawa, nie przewidziano odpowiedniego zadośćuczynienia. Przy podejmowaniu decyzji o wznowieniu postępowania należy również wziąć pod uwagę inne kwestie, takie jak upływ czasu, charakter sprawy i wpływ ponownego rozpatrzenia lub wznowienia na osoby trzecie działające w dobrej wierze, o czym szerzej poniżej.

59. Sposób uregulowania problematyki wznawiania postępowań mieści się w marginesie swobody oceny państwa. W sprawie *Wałęsa* ETPC doprecyzował, że wśród odpowiednich kwestii, które należy wziąć pod uwagę, aby usprawiedliwić odejście od zasady *res iudicata* i ponowne rozpoznanie sprawy rozstrzygniętej w sposób ostateczny, należy wymienić w szczególności: (i) wpływ wznowienia i kolejnego postępowania na indywidualną sytuację skarżącego; (ii) czy wznowienie wynikało z indywidualnej sytuacji skarżącego i czy postępowanie wznowiono na wniosek samego skarżącego; (iii) podstawy uchylenia wyroku w sprawie skarżącego przez władze krajowe; (iv) zgodność spornych procedur z wymogami prawa krajowego; (v) istnienie i funkcjonowanie w krajowym systemie prawnym gwarancji procesowych zapobiegających nadużywaniu tej procedury przez władze krajowe; (vi) oraz inne istotne okoliczności sprawy⁹².
60. W każdym przypadku zasadnicze znaczenie ma to, aby podstawy prawne ponownego rozpatrzenia lub wznowienia postępowania oraz wymogi dopuszczalności były jasno określone w przepisach. Jeśli chodzi o warunki ponownego rozpatrzenia, może ono zostać odbywać się przed sądem powszechnym rozpatrującym pierwotnie sprawę, który powinien orzekać w odmiennym składzie, lub mieć miejsce w ramach mechanizmu rewizji nadzwyczajnej przeprowadzanej przez specjalnie powołany sąd lub izbę w ramach sądu wyższej instancji. Prawodawca powinien jednak zwrócić uwagę, aby nie utrwaląc wad stwierdzonych w odniesieniu do nadzwyczajnej procedury odwoławczej⁹³ (zob. podsekcja 7. 6. 1 poniżej). Sprawą zasadniczej wagi jest także, aby wyraźnie określić w przepisach skutki ponownego rozpatrzenia sprawy, w tym wskazać, czy zaskarżone orzeczenie będzie niebyłe lub nieskuteczne oraz czy sprawa zostanie przekazana właściwemu sądowi do ponownego rozpatrzenia, czy też mogą zaistnieć okoliczności, w których sąd lub organ odpowiedzialny za ponowne rozpatrzenie sprawy może po prostu wydać nowe postanowienie.

7.2. Ponowne rozpatrzenie lub wznowienie w innych sprawach oraz inne środki odwoławcze

61. Prawodawca powinien ocenić, czy należy zapewnić możliwość ponownego rozpatrzenia lub wznowienia w sprawach innych niż te, w których istnieje pilna potrzeba o charakterze materialnym i przynagającym do interwencji jurysdykcyjnej,

92 ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 226.

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

mając na uwadze, że ETPC i TSUE nie wymagają wznowienia postępowania we wszystkich przypadkach. Jak wskazano powyżej, niniejsza Nota dotyczy skutków postanowień wadliwie powołanych sędziów, które mają powagę rzeczy osądzonej i w odniesieniu do których kwestie faktyczne i prawne nie zostały zbadane przez sąd wyższej instancji będący niezawisłym i niezależnym sądem „ustanowiony ustawą”, co stanowiłoby zadośćuczynienie za pierwotne naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC. W przypadku, gdy termin na zaskarżenie postanowienia wadliwie powołanego sędziego pierwszej instancji upłynął bezskutecznie lub gdy złożono wniosek w sprawie zaskarżenia, ale sąd właściwy dla rozpatrzenia takiego wniosku lub zaskarżenia składał się z wadliwie powołanych sędziów, w grę może wchodzić przedłużenie terminu na wniesienie środka zaskarżenia lub umożliwienie ubiegania się na nowo o zastosowanie takiego środka.

62. W takim przypadku sąd odwoławczy powinien orzekać w składzie, który nie obejmuje wadliwie powołanych sędziów, a odwołanie i postępowanie powinny umożliwiać korektę zarówno błędów faktycznych, jak i prawnych (zob. pkt 39 powyżej). Należy przy tym zapewnić równowagę pomiędzy takim rozwiązaniem a dobrem wymiaru sprawiedliwości, bowiem może ono potencjalnie oznaczać wznowianie wielu spraw i nadmierne obciążenie sądownictwa. Aby ograniczyć to ryzyko, można rozważyć przyjęcie wymogów dopuszczalności, takich jak wykazanie, że sprawa mogłaby zostać rozstrzygnięta inaczej, gdyby dany sędzia został prawidłowo powołany lub gdyby inny, prawidłowo powołany sędzia rozpatrywał sprawę⁹⁴, choć może to okazać się trudne w praktyce. Należy również wziąć pod uwagę inne czynniki, takie jak charakter sprawy, wpływ na prawa osób trzecich działających w dobrej wierze oraz upływ czasu (zob. podsekcje 7. 4 i 7. 5). Jeśli taka opcja zostanie wzięta pod uwagę, przedłużenie terminu na wniesienie zażalenia może dotyczyć wielu lub wszystkich stron procesowych w wyżej wymienionych sytuacjach, w których sąd pierwotnie rozpatrujący sprawę lub zażalenie orzekał z udziałem wadliwie powołanego sędziego.
63. Gdy nie można wznowić postępowania lub nie jest dostępny żaden inny środek odwoławczy, zadośćuczynienie może przyjąć formę odszkodowania pieniężnego⁹⁵, w przypadku gdy jednostka może być uznana za osobę pokrzywdzoną, a nie tylko wtedy, gdy poniosła szkodę w wyniku działań lub zaniechań państwa⁹⁶. Status osoby pokrzywdzonej wymagałby wykazania bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a wyrządzoną szkodą⁹⁷. Może tu pojawić się pytanie, czy fakty rozstrzygnięcia sprawy przez sąd orzekający z udziałem wadliwie powołanego sędziego, który nie jest wówczas niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, sam w sobie wyrządza szkodę jednostce w sytuacji, gdy zachodzi prawdopodobieństwo, iż w wymiarze merytorycznym wadliwe orzeczenie sądowe niosłoby taki sam skutek. W każdym razie każdemu, kto kwestionuje postanowienie wadliwie powołanego sędziego, może być trudno wykazać, że jego sprawa mogłaby

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

95 Zob. ETPC, [Scozzari i Giunta przeciwko Włochom](#), nr 39221/98 i 41963/98, 13 lipca 2010 r., pkt. 248-250, gdzie Trybunał stwierdził: „celem zasądzenia kwot tytułem słusznego zadośćuczynienia jest naprawienie wyłącznie szkody poniesionej przez zainteresowanych w zakresie, w jakim takie zdarzenia stanowią konsekwencję naruszenia, którego nie da się naprawić w inny sposób”.

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

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

zostać rozstrzygnięta inaczej, gdyby dany sędzia został prawidłowo powołany lub gdyby inny, prawidłowo powołany sędzia rozpatrywał jego sprawę⁹⁸.

7.3. Skutki wyroków niektórych izb Sądu Najwyższego

64. Skutki postanowień wydanych przez wadliwie powołanych sędziów mogą się różnić w zależności od rodzaju sądu i jego miejsca w strukturze sądownictwa. W odniesieniu do prawnych i praktycznych konsekwencji dla prawomocnych wyroków już wydanych przez wadliwie powołane składy sędziowskie oraz skutków takich wyroków w polskim porządku prawnym, ETPC zauważył w sprawie *Advance Pharma sp. z o. o. przeciwko Polsce*, że „jedną z możliwości, którą pozwane Państwo powinno rozważyć, jest włączenie do niezbędnych środków ogólnych ustaleń Sądu Najwyższego dotyczących stosowania jego uchwały interpretacyjnej z dnia 23 stycznia 2020 r. w odniesieniu do Sądu Najwyższego i innych sądów oraz wyroków wydanych przez odpowiednie składy sędziowskie”⁹⁹ (zob. pkt powyżej). We wspomianej uchwale Sąd Najwyższy zajął wyraźne stanowisko, że w przypadku, gdy sędzia został powołany do Sądu Najwyższego przez KRS w składzie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2017 r. , taką obsadę sądu należy uznać za nienależytą lub sprzeczną z obowiązującymi przepisami prawa w odniesieniu do wszystkich orzeczeń wydanych po dniu podjęcia uchwały lub bez względu na datę, jeśli zostały wydane z udziałem sędziów (obecnie zniesionej) Izby Dyscyplinarnej (a następnie nowo utworzonej Izby Odpowiedzialności Zawodowej). Jeśli chodzi o składy orzekające w sądach powszechnych lub wojskowych, Sąd Najwyższy podkreślił, że do takiego wniosku można dojść tylko wtedy, gdy wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności.
65. W decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (zwanej dalej „decyzją wykonawczą Rady UE”)¹⁰⁰, Polska została konkretnie wezwana, aby sprawy rozstrzygnięte przez (w międzyczasie) zniesioną Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zostały rozpatrzone przez sąd spełniający wymogi art. 19 ust. 1 Traktatu UE; wyszczególnione tym samym zostały orzeczenia wydane przez wadliwie powołanych sędziów.
66. W świetle powyższego **prawodawca powinien ocenić, czy mechanizmy przewidziane w porządku prawnym w odniesieniu do niezgodnego z prawem składu orzekającego są wystarczające, aby zapewnić skuteczny środek odwoławczy. W szczególności w odniesieniu do orzeczeń wydanych przez (obecnie zniesioną) Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (a następnie przez nowo utworzoną Izbę Odpowiedzialności Zawodowej) oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP), mając na uwadze jednoznaczne stwierdzenie ETPC, że „żaden z sędziów powołanych do dwóch pełnych izb Sądu Najwyższego – [obecnie zniesionej] Izby Dyscyplinarnej oraz IKNiSP [...] nie**

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

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

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

spełnia wymogów «niezawisłego sądu ustanowionego ustawą»¹⁰¹, można by rozróżnić i rozpatrywać oddzielnie status i skutki wyroków tych Izb. Możliwe byłoby stworzenie odrębnego, niezależnego mechanizmu oceny, czy takie orzeczenia powinny wywoływać skutki prawne i związane z tym konsekwencje, ale tylko pod warunkiem, że takie rozwiązanie byłoby zgodne z Konstytucją RP, a istniejące mechanizmy byłyby nieskuteczne lub groziłyby nadmiernym obciążeniem wymiaru sprawiedliwości.

7. 4. Charakter sprawy i wpływ na prawa i interesy osób trzecich

67. Charakter sprawy jako czynnik determinujący wybór możliwych środków odwoławczych w przypadku naruszenia art. 6 EKPC, w tym nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów, jest kolejnym istotnym elementem, który wyłania się z orzecznictwa ETPC i TSUE. Dopuszczalne jest zatem, aby ustawodawstwo rozróżniało rodzaje spraw w zależności od ich przedmiotu, zwłaszcza gdy wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sądu rozpatrującego sprawę każą zadawać zasadnicze pytania o legalność porządku konstytucyjnego jako całości. Mogą istnieć różne sposoby uzyskania zadośćuczynienia w zależności od tego, czy sprawa jest z zakresu prawa karnego¹⁰², cywilnego czy administracyjnego.
68. W sprawie *Moreira Ferreira* ETPC orzekł, że **wymogi pewności prawa nie są bezwzględne w obszarze prawa karnego**. Jeśli chodzi zaś konkretnie o wznawianie postępowań, Trybunał wskazał, że względy takie jak pojawienie się nowych faktów, odkrycie **fundamentalnego błędu w poprzednim postępowaniu, który mógłby mieć wpływ na wynik sprawy – zwłaszcza w odniesieniu do błędów sądowych i odmowy wymiaru sprawiedliwości, lub też potrzeba zapewnienia zadośćuczynienia**, szczególnie w kontekście wykonywania wyroków Trybunału, przemawiają za ponownym rozpatrzeniem sprawy karnej¹⁰³.
69. Uprawnienie do wznowienia postępowania karnego powinno być wykonywane w maksymalnym możliwym zakresie przy zachowaniu właściwej równowagi między interesami jednostki a potrzebą zapewnienia skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych¹⁰⁴. Jednocześnie w sferze karnej mogą wystąpić okoliczności, w których negatywne konsekwencje naruszenia EKPC niekoniecznie muszą wydawać się bardzo poważne, ale wciąż uzasadniają wznowienie postępowania¹⁰⁵. Ustalenie, kto może zainicjować takie wznowienie, leży zasadniczo w gestii państw. Termin wyznaczony na ubieganie się o wznowienie powinien być rozsądny, biorąc pod uwagę czas trwania postępowania przed ETPC (lub innym organem międzynarodowym) w stosownych przypadkach lub moment, w którym osoba zainteresowana wznowieniem postępowania dowiedziała się o rozstrzygnięciu Trybunału¹⁰⁶. Wznowienie postępowania nie powinno jednocześnie implikować ryzyka pogorszenia sytuacji skarżącego (*non reformatio in peius*)¹⁰⁷.

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

102 34 kraje, w tym Polska, zezwalają na wznowienie krajowego postępowania karnego po wydaniu wyroku przez ETPC. Zob.: [att_1669984063.pdf \(ajee-journal.com\)](https://www.ajee-journal.com/att_1669984063.pdf)

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

104 ETPC, *Nielubin przeciwko Rosji*, nr 14502/04, 2 listopada 2006 r., pkt 26.

105 Zob. np. ETPC, *Bucur i Toma przeciwko Rumunii*, nr 40238/02, 8 stycznia 2013 r., Uwagi do decyzji przyjętej przez Radę Ministrów Rady Europy w grudniu 2016 r., [CM/Notes/1273/H46-21](https://www.ajee-journal.com/cm/Notes/1273/H46-21) (w sprawie tej sąd krajowy uznał, że naruszenie zostało naprawione poprzez pełną rehabilitację skarżącego, ale to nie wystarczyło, aby usunąć wszystkie negatywne skutki, dlatego zdecydował o wznowieniu postępowania).

106 Pilkov Kostiantyn, *Reopening Cases Following Judgments Of The European Court Of Human Rights: Room For A European Consensus? [„Wznawianie spraw w następstwie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: przestrzeń do konsensusu europejskiego?”]*, 2022 4(16) Access to Justice in Eastern Europe 7-31, 15 listopada 2022 r., gdzie znajduje się porównanie praktyk w różnych krajach; [att_1669984063.pdf \(ajee-journal.com\)](https://www.ajee-journal.com/att_1669984063.pdf).

107 Zob. np. ETPC, *Pfeifer przeciwko Austrii*, nr 12556/03, 15 listopada 2007 r. oraz Rada Ministrów Rady Europy, rezolucja końcowa, [CM/ResDH\(2018\)322](https://www.ajee-journal.com/cm/ResDH(2018)322).

70. Postępowanie cywilne ma szczególnie charakter w porównaniu z postępowaniem karnym lub sądownoadministracyjnym; odstępstwo od zasady *res iudicata* w takich sprawach mogłoby wpłynąć nie tylko na stosunki między stronami postępowania, ale także na prawa i sytuację prawną osób trzecich działających w dobrej wierze, a ciężar takiego odstępstwa zostałby przeniesiony na osoby trzecie. Dlatego w postępowaniu cywilnym bardziej odpowiednie może być ustanowienie odpowiednich procedur odszkodowawczych. Należy zauważyć, jak wspomniano powyżej, że polskie prawodawstwo już przewiduje pewne możliwości dochodzenia odszkodowania w przypadku prawomocnych wyroków, które są niezgodne z prawem. W niektórych krajach wznowienie postępowania nie jest na przykład możliwe w sprawach cywilnych, ponieważ uważa się, że szkoda może zostać odpowiednio naprawiona za pomocą alternatywnych środków, takich jak słuszne zadośćuczynienie.
71. Jeśli chodzi zaś o sprawy administracyjne, państwa będące członkami Rady Europy stosują różne praktyki legislacyjne w zakresie możliwości ubiegania się o wznowienie postępowania. Niezależnie od tego, jaki środek odwoławczy jest przewidziany w prawie krajowym, powinien on prowadzić do *restitutio in integrum* w drodze przywrócenia naruszonych praw lub zapewniać odpowiednie odszkodowanie. Około dwudziestu państw członkowskich Rady Europy dopuszcza możliwość wznowienia postępowania w sprawach cywilnych i administracyjnych na indywidualny wniosek lub wniosek organu publicznego¹⁰⁸.
72. W świetle powyższego, **jeżeli ponowne rozważenie mocy wiążącej orzeczenia wadliwie powołanego sędziego miałyby w konsekwencji negatywny wpływ na prawa, sytuację prawną lub interesy strony postępowania lub osób trzecich działających w dobrej wierze, sytuacji tej można by zadośćuczynić poprzez odpowiedzialność odszkodowawczą państwa (zob. podsekcja V. 3. 3. poniżej), ale wadliwe orzeczenie sądowe zachowałoby moc, wywołując skutki prawne.**

7. 5. Upływ czasu

73. Czas, jaki upłynął od podjęcia postanowień przez wadliwie powołanych sędziów, jest głównym czynnikiem przy rozważaniu zastosowania środków mających przeciwdziałać ich skutkom. W sprawie *Ástráðsson* ETPC wskazał, że „**wraz z upływem czasu w ramach niezbędnego procesu ważenia interesów zachowanie pewności prawa będzie nabierać coraz większej wagi w stosunku do prawa danej strony procesowej do «sądu ustanowionego ustawą»**”¹⁰⁹. W sprawie *Besnik Cani* Trybunał stwierdził, że „nieprawidłowość w procedurze powołania sędziego niekoniecznie musi być możliwa do zakwestionowania przez osobę powołującą się na prawo «sądu ustanowionego ustawą» **w nieograniczony czasowo lub bezwarunkowy sposób**. Wraz z upływem czasu w ramach niezbędnego procesu ważenia interesów **zachowanie pewności prawa i bezpieczeństwa kadencji sędziów będzie nabierać coraz większej wagi** w stosunku do prawa danej strony procesowej do «sądu ustanowionego ustawą»”¹¹⁰.
74. **W związku z tym, poza przypadkami wystąpienia pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, przy rozważaniu środków mających na celu zaradzenie konsekwencjom decyzji sędziego powołanego z udziałem KRS ukształtowanej nowelizacją z 2017 r. należy ustalić znaczenie upływu czasu w procesie ważenia indywidualnego prawa do sądu**

108 Zob. Pilkov Kostiantyn, *Reopening Cases Following Judgments Of The European Court Of Human Rights: Room For A European Consensus?*, 2022 4(16) Access to Justice in Eastern Europe 7-31, 15 listopada 2022 r., s. 30.

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

110 ETPC, *Besnik Cani przeciwko Albanii*, nr 37474/20, 4 października 2022 r., pkt 113.

„ustanowionego ustawą” i zasady pewności prawa; należy przy tym mieć na uwadze okoliczności, takie jak obiektywne przeszkody stworzone przez państwo, w przypadku których uwzględnienie upływu czasu może mieć niesprawiedliwy skutek. Upływ czasu zasadniczo nie byłby rozważany jako istotny czynnik w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, jak opisano w podsekcji 7. 1.

7.6. Rozważania proceduralne

7.6.1 *Możliwość ustanowienia odrębnego, specjalnego mechanizmu, jeśli istniejące mechanizmy zostaną uznane za niewystarczające lub nieskuteczne*

75. Biorąc pod uwagę margines swobody oceny i autonomię proceduralną pozostawioną państwom w zakresie przeciwdziałania naruszeniom prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie ma wymogu ustanowienia dodatkowego mechanizmu na wypadek naruszeń międzynarodowych standardów praw człowieka. Jak podkreślono powyżej, podejście oparte na zasadzie praworządności sugerowałoby, że wybrane rozwiązania polityczne i legislacyjne powinny w miarę możliwości wykorzystywać istniejące już w polskim porządku prawnym mechanizmy.
76. Jeśli jednak decydenci i prawodawcy uznają, że istniejące mechanizmy są niewystarczające lub nieskuteczne, aby zapewnić zadośćuczynienie za wspomniane naruszenia, zwłaszcza biorąc pod uwagę skalę sytuacji w Polsce i liczbę rozstrzygnięć, których może ona potencjalnie dotyczyć, w grę może wchodzić ustanowienie odrębnego, specjalnego mechanizmu. Inną możliwością, jak wspomniano powyżej, może być przedłużenie terminu na wniesienie środka zaskarżenia lub umożliwienie ubiegania się na nowo o zastosowanie takiego środka.
77. W przypadku wyboru tej opcji nowy, specjalny mechanizm powinien zostać uważnie zaprojektowany, w pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami rzetelnego procesu i zasadą pewności prawa, a ustawodawca powinien zwrócić uwagę aby nie utrzymywać wad stwierdzonych w odniesieniu do nadzwyczajnej procedury odwoławczej¹¹¹. Szczególnie istotne znaczenie będzie miało zapewnienie przewidywalności przepisów prawnych oraz jasne i precyzyjne określenie podstaw prawnych dla ewentualnego stwierdzenia nieważności lub nieskuteczności postanowień *ex lege* bądź wznowienia postępowania w przypadku pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglającym do interwencji jurysdykcyjnej, aby uniknąć nieograniczonej swobody w ich interpretacji. Inne istotne kwestie to: ustanowienie rozsądnego terminu na złożenie wniosku o wznowienie postępowania w zależności od sprawy, uwzględnienie wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużyciem prawa procesowego i instrumentalizacją procedury oraz jasne określenie konsekwencji i skutków prawnych dla stron pierwotnego postępowania i osób trzecich (zob. zalecenia wyróżnione pogrubioną czcionką w poprzednich podsekcjach).

¹¹¹ W szczególności „(i) brak przewidywalności przepisów, które przyznają władzom i organom zaangażowanym w procedurę nieograniczoną swobodę w interpretacji podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej; (ii) możliwość użycia w praktyce tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jako «zakamuflowanego zwykłego środka odwoławczego» i doprowadzenia w ten sposób do ponownego zbadania sprawy, w tym ponownego ustalenia okoliczności faktycznych, przy czym organ orzekający działa w charakterze sądu trzeciej czy czwartej instancji ustalającego okoliczności faktyczne; (iii) wyjątkowo wydłużone i stosowane z mocą wsteczną terminy na wniesienie skargi nadzwyczajnej, umożliwiające Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich podważenie wyroków, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r.; (iv) brak wystarczających zabezpieczeń przed możliwym nadużyciem i instrumentalizacją procedury skargi nadzwyczajnej (np. z powodów politycznych, czego przykładem jest obecnie powierzenie Prokuratorowi Generalnemu – będącemu aktywnym politykiem, a jednocześnie Ministrem Sprawiedliwości sprawującym znaczną władzę nad sądami – szerokich uprawnień w zakresie kwestionowania prawomocności orzeczeń sądowych w drodze skargi nadzwyczajnej)”; zob. ETPC, *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324(c).

78. Należy zwrócić uwagę, że ETPC uznał, iż art. 6 EKPC nie ma zastosowania do spraw dotyczących wniosku o wznowienie postępowania po stwierdzeniu przez ETPC naruszenia EKPC¹¹². Artykuł 6 EKPC miałby jednak zastosowanie, gdyby wznowienie zakończonego postępowania sądowego doprowadziło w praktyce do rozpatrzenia sprawy na nowo; zależeć to będzie od charakteru, zakresu i szczególnych cech rozważanego specjalnego mechanizmu¹¹³.

7.6.2 Skarżący

82. Strony postępowania z udziałem wadliwie powołanych sędziów powinny mieć legitymację procesową do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie lub wznowienie postępowania, bądź powinny im przysługiwać inne środki zaskarżenia, opisane powyżej. Powstaje pytanie, czy inne organy publiczne również powinny mieć legitymację procesową. Do kwestii tej należy jednak podchodzić z ostrożnością, jako że oznacza ona większe ryzyko ewentualnego nadużycia prawa procesowego i instrumentalizacji procedury ponownego rozpatrzenia lub skargi nadzwyczajnej. Jeśli rozwiązanie to miałyby być brane pod uwagę, prawodawca powinien co najmniej zapewnić wystarczające zabezpieczenia przed możliwym nadużyciem prawa procesowego i instrumentalizacją procedury przez organy publiczne¹¹⁴.

7.7. Podsumowanie i przegląd głównych zasad

83. Zagadnienie statusu sędziów powołanych lub awansowanych przez wadliwie ukształtowaną KRS nierozzerwalnie łączy się z pytaniami dotyczącymi skutków prawnych potencjalnie milionów wydanych przez nich wyroków, jako że pozostawienie kwestii wadliwych powołań bez rozwiązania będzie utrzymywać i potęgować problem wydawania wadliwych rozstrzygnięć. Jednocześnie te dwa zagadnienia są odrębne i mogą być rozpatrywane oddzielnie, ponieważ różne są ich źródła i podstawy prawne.
84. Ponadto, w świetle potrzeby pewności prawnej, nie ma wymogu, aby wszystkie wyroki wydane przez wadliwie powołanych sędziów były uznawane za nieważne *ex tunc* i/lub nieskuteczne, aby wszystkie tego typu sprawy były rozpatrywane ponownie lub wznowiane i aby zasądzone było zadośćuczynienie lub odszkodowanie. Orzecznictwo ETPC i TSUE daje dość szeroki margines swobody oceny oraz uznaje autonomię państwa w zakresie wyboru sposobu naprawy naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego przeprowadzonego przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, w tym w odniesieniu do rozstrzygnięć wadliwie mianowanych sędziów. Mogą jednak wystąpić okoliczności, w których taki margines swobody oceny lub autonomii może być ograniczony, na przykład gdy w grę wchodzi poważne naruszenie praw człowieka lub gdy unieważnienie, ponowne rozpatrzenie lub wznowienie jest jedynym sposobem uzyskania zadośćuczynienia. Ochrona przysługujących jednostkom praw człowieka zostałaby bowiem osłabiona, gdyby nie istniała możliwość uzyskania zadośćuczynienia za ich naruszenie wskutek nieprzestrzegania międzynarodowych standardów praw człowieka, które można przypisać postanowieniu sądu orzekającego w ostatecznej instancji¹¹⁵.

112 Zob. ETPC, [Verein gegen Tierfabriken Schweiz \(VgT\) przeciwko Szwajcarii \(nr 2\)](#), Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii (nr 2), 4 października 2007 r., pkt 24. Zob. również ETPC, [Moreira Ferreira przeciwko Portugalii \(nr 2\)](#) (wielka izba), nr 19867/12, 11 lipca 2017 r., pkt. 60-61.

113 ETPC, [Bochan przeciwko Ukrainie](#) (nr 2) (wielka izba), nr 22251/08, 5 lutego 2015 r., pkt 50.

114 ETPC, [Waleśa przeciwko Polsce](#), nr 50849/21, 23 listopada 2023 r., pkt 324.

115 TSUE, [Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii, C-224/01](#), wyrok z dnia 30 września 2003 r., pkt 33.

85. W związku z tym **automatyczne wznawianie wszystkich spraw, których omawiany problem dotyczy, nie znalazłoby uzasadnienia, jako że udział wadliwie powołanego sędziego sam w sobie nie wystarcza do uchylecia powagi rzeczy osądzonej nadanej orzeczeniom krajowym.** W świetle systemowej kwestii wadliwie powołanych sędziów w Polsce oraz samej liczby wydanych wcześniej wyroków, **istnieją mocne argumenty przemawiające za tym, że instytucja *restitutio in integrum* nie powinna być dopuszczona w każdym przypadku, a może wręcz w większości przypadków.** Mogłoby to bowiem podważyć pewność prawną oraz zaszkodzić dostępowi do wymiaru sprawiedliwości i jego prawidłowemu sprawowaniu.
86. Istnieją jednak przypadki pilnej potrzeby o charakterze materialnym i przynaglącym do interwencji jurysdykcyjnej, które wymagają wznowienia postępowania, na przykład w celu **skorygowania fundamentalnych błędów, takich jak nadużycie prawa procesowego, pomyłka sądowa, odmowa wymiaru sprawiedliwości lub orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałyby prawa podstawowe.**
87. W przypadku, gdy przewidziano możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, należy wziąć pod uwagę szereg kwestii, w szczególności wpływ wznowienia postępowania i wszelkich kolejnych postępowań na indywidualną sytuację skarżącego oraz na prawa i interesy osób trzecich działających w dobrej wierze, potrzebę jasnego zdefiniowania podstaw prawnych ponownego rozpatrzenia lub wznowienia i wymogów dopuszczalności, potrzebę ograniczenia możliwości wznawiania postępowań w rozsądnym terminie, istnienie i funkcjonowanie materialnych i procesowych zabezpieczeń w krajowym systemie prawnym, które mogą zapobiec nadużywaniu przedmiotowej procedury przez organy krajowe, oraz inne istotne względy.
88. **W przypadku, gdy wznowienie postępowania i instytucja *restitutio in integrum* nie są możliwe, alternatywnym środkiem zaradczym może być odszkodowanie pieniężne.** Zarazem jednak, jeśli dana osoba nie spełnia przesłanek uznania za osobę pokrzywdzoną z braku wykazania bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a poniesioną szkodą, odszkodowanie co do zasady nie przysługiwałoby takiej osobie niezależnie od tego, że mogła jej zostać wyrządzona szkoda w tej czy innej postaci w wyniku wadliwego powołania sądu. Osobie kwestionującej postanowienie wadliwie powołanego sędziego może być zarazem trudno wykazać bez wznowienia postępowania, że jej sprawa mogłaby zostać rozstrzygnięta inaczej, gdyby dany sędzia został prawidłowo powołany lub gdyby inny, prawidłowo powołany sędzia rozpatrywał jej sprawę.

8. ZALECENIA DOTYCZĄCE PROCESU OPRACOWYWANIA I PRZYJMOWANIA ODPOWIEDNICH ŚRODKÓW

89. Jak wskazano powyżej, skala reform potrzebnych do wyeliminowania systemowych problemów sądownictwa w Polsce jest ogromna oraz wymaga przyjęcia kompleksowej i spójnej strategii, aby zapobiec fragmentarycznemu i wybiórczemu podejściu do zmian ustawodawczych, które mogłoby zaszkodzić wysiłkom reformatorskim. Biorąc zarazem pod uwagę pilną potrzebę zaadresowania pewnych dysfunkcji systemowych, aby nie pogarszać sytuacji, w istniejących okolicznościach uzasadnione może być sekwencyjne podejście do reformy legislacyjnej, o ile towarzyszyć mu będzie dogłębna refleksja nad kompleksową reformą systemu sądownictwa, która byłaby opracowana w partycypacyjny i inkluzywny sposób, w tym

z aktywnym i konstruktywnym udziałem przedstawicieli sądownictwa, społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, co pozwoliłoby zapewnić szeroką dyskusję nad rozważanymi rozwiązaniami politycznymi i ustawodawczymi¹¹⁶.

90. Podobnie jak we wcześniejszych opiniach¹¹⁷, ODIHR pragnie przypomnieć, że do dobrych praktyk przy inicjowaniu zasadniczych reform sądownictwa należy konsultowanie się z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa obywatelskiego oraz umożliwienie im aktywnego udziału w tym procesie. Jeżeli chodzi o zaangażowanie władzy sądowniczej w reformy prawne wpływające na jej działanie, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) wyraźnie podkreśliła „znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowniczej” oraz fakt, że „z władzą sądowniczą należy się konsultować i powinna ona odgrywać aktywną rolę w opracowywaniu wszelkich przepisów dotyczących statusu sędziów oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”¹¹⁸. W Europejskiej Karcie Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 1998 r. również zaleca się wyraźnie, aby konsultować się z przedstawicielami sądownictwa w sprawie każdej proponowanej zmiany dotyczących ich przepisów lub w innych kwestiach mających wpływ na ich pracę, co ma służyć włączeniu sędziów w proces decyzyjny w tych dziedzinach¹¹⁹. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność i wagę takiej reformy, rzeczą o fundamentalnym znaczeniu jest, aby wysłuchać wszystkich głosów, nawet tych krytycznych wobec proponowanych inicjatyw, oraz wypracować szeroki konsensus polityczny i uzyskać poparcie krajowej opinii publicznej dla rozważanych zmian. W ostatecznym rozrachunku zazwyczaj usprawnia to także proces wdrożenia przyjętych już przepisów i zwiększa zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych ogółem.
91. Wskazane będzie podjęcie bardziej dogłębnej refleksji nad koniecznymi zmianami, aby uniknąć potrzeby wielokrotnego poprawiania przepisów, wraz z zachowaniem odpowiedniego okresu przejściowego, który umożliwi stopniowe wprowadzanie zmian; pozwoli to zapobiec sytuacji, w której reforma systemu została wykorzystana przez większość polityczną we własnym interesie lub byłaby w ten sposób postrzegana¹²⁰. Nie wyklucza to zarazem możliwości przeprowadzenia pilnych zmian, które mogą być konieczne na zasadzie wyjątku. Niemniej w każdym przypadku należy przestrzegać zasady niezależności sądów oraz zapewnić otwarty, przejrzysty, inkluzywny i partycypacyjny proces wypracowywania rozwiązań politycznych i prawodawczych, a zmiany powinny być wdrażane zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i normami prawa międzynarodowego.
92. W świetle powyższego, nadchodzący proces reform sądownictwa, zwłaszcza o takim zakresie i o takiej skali, powinien być otwarty, przejrzysty, inkluzywny oraz obejmować skuteczne i szeroko zakrojone konsultacje, w tym z przedstawicielami

116 Zob. *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* (2024) [„Wytczne w sprawie demokratycznego stanowienia lepszego prawa”], Zasada 8.

117 Zob. np. OBWE/ODIHR, *Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, 8 kwietnia 2024 r.

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

119 Europejskie Stowarzyszenie Sędziów, *European Charter on the Statute for Judges* [„Europejska Karta Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów”] (Strasburg, 8-10 listopada 1998 r.), pkt. 1.8. Zob. także CCJE, *Magna Carta of Judges* [„Magna Carta Sędziów Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich”], 2010, pkt 9, „gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza powinna brać udział w podejmowaniu wszystkich decyzji mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w praktyce (ustrój sądów, procedury, inne przepisy)” oraz ENCJ, *2011 Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate* [„Deklaracja z Wilna z 2011 r. dotycząca wyzwań i sposobności dla władzy sądowniczej w obecnym klimacie gospodarczym”], Zalecenie 5, gdzie stwierdza się: „[w]ładza sądownicza i sędziowie powinni być zaangażowani w niezbędne reformy”.

120 Zob. np. Komisja Wenecka, *Armenia - Opinion on three legal questions in the context of draft constitutional amendments concerning the mandate of the judges of the Constitutional Court* [„Armenia – Opinia w sprawie trzech zagadnień prawnych w kontekście projektu zmian konstytucyjnych dotyczących mandatu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”], CDL-AD(2020)016, pkt 38.

sądownictwa, środowiska zawodów prawniczych, środowiska akademickiego, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, a także zapewnić dostatecznie dużo czasu na konstruktywne dyskusje na forum organu ustawodawczego i obejmować pełną ocenę skutków, w tym zgodności z odpowiednimi międzynarodowymi standardami praw człowieka i praworządności, stosownie do zasad wskazanych powyżej. Należy również przeznaczyć odpowiednią ilość czasu na przeprowadzenie wszystkich etapów procesu decyzyjnego i prawodawczego, przy czym pilny charakter omawianej kwestii i utrzymujący się stan niepewności prawnej uzasadniałyby przyspieszone podejście, choć bez uciekania się do skróconego procesu legislacyjnego. Wskazane byłoby, aby zainteresowane strony postępowały zgodnie z tymi zasadami przy podejmowaniu przyszłych wysiłków na rzecz reformy praworządności. ODIHR pozostaje do dyspozycji władz, aby służyć dalszą pomocą w zakresie reform prawnych dotyczących sądownictwa.

[KONIEC TEKSTU]