



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA BRODA I BOJARA przeciwko POLSCE

(Skargi nr 26691/18 oraz 27367/18)

WYROK

Art. 6 ust. 1 (aspekt cywilny) - Dostęp do sądu - Przedterminowe zakończenie kadencji wiceprezesów sądu, które nie zostało skontrolowane przez sąd powszechny ani przez inny organ wykonujący funkcje sadownicze.

STRASBURG

29 czerwca 2021 r.

OSTATECZNY

29/09/2021

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może on podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*
Krzysztof Wojtyczek,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Ioannis Ktistakis, *sędziowie*,

oraz Renata Degener, *Kancelarz Sekcji*

Uwzględniając:

skargi (nr 26691/18 i 27367/18) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, wniesione do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez obywateli polskich Mariusza Brodę i Alinę Bojarę („skarżący”) w dniach odpowiednio 1 i 4 czerwca 2018 r.,

decyzję o zakomunikowaniu Rządowi RP („Rząd”) skargi w zakresie zarzutu na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji oraz o uznaniu pozostałych zarzutów za niedopuszczalne,

decyzję o przyznaniu pierwszeństwa skargom (art. 41 Regulaminu Trybunału („Regulamin”)),

uwagi przedstawione przez pozwaną Rząd oraz uwagi przedstawione w odpowiedzi na nie przez skarżących,

uwagi otrzymane od organizacji pozarządowej Amnesty International, Międzynarodowej Komisji Prawników oraz Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, którym przewodniczący sekcji wyraził zgodę na interwencję w charakterze stron trzecich,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 maja 2021 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. W niniejszej sprawie skarżący twierdzili, że nie dysponowali skutecznym środkiem odwoławczym, który umożliwiłby im zaskarżenie decyzji o ich przedterminowym odwołaniu z funkcji wiceprezesów sądów. Powołali się oni na art. 6 ust. 1 Konwencji.

FAKTY

2. Skarżący, urodzeni odpowiednio w latach 1969 i 1960, mieszkają w Kielcach. Reprezentowani są przez adwokata S. Gregorczyk-Abram i adwokata Ejchart-Dubois, prawniczkę z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie.

3. Rząd był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Skarżący, którzy są sędziami odpowiednio od lat 1998 i 1988, pełnią funkcję sędziów Sądu Okręgowego w Kielcach odpowiednio od 14 kwietnia 2014 r. i 25 października 1995 r.

5. Odpowiednio w październiku i maju 2014 r. skarżący zostali powołani przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości na wiceprezesów tego samego sądu na sześcioletnią kadencję.

6. Pismem z dnia 2 stycznia 2018 r., które zostało przekazane skarżącym w dniu 8 stycznia 2018 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował skarżących o wygaśnięciu ich kadencji wiceprezesa sądu na podstawie art. 17 § 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* („Pusp”) oraz *niektórych innych ustaw* („ustawa z dnia 12 lipca 2017 r.”), (paragraf 33 poniżej).

7. Pismem z dnia 19 lutego 2018 r. skarżący zwrócili się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości o przedstawienie im uzasadnienia decyzji ministerialnych, które zostały podjęte w stosunku do nich, oraz o wskazanie przysługujących im środków zaskarżenia.

8. Pismem z dnia 21 marca 2018 r. urzędnik właściwego departamentu Ministerstwa Sprawiedliwości poinformował skarżących, że w myśl odpowiednich przepisów ww. artykułu ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., Minister Sprawiedliwości był uprawniony, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 12 sierpnia 2017 r. do dnia 12 lutego 2018 r., do odwołania prezesów sądów z pominięciem przesłanek określonych w art. 23-25 ustawy Pusp w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 sierpnia 2017 r. (paragrafy 27-29 poniżej) oraz bez konieczności przekazania przez ministra osobom zainteresowanym uzasadnienia swojej decyzji. Dodał, że decyzje o odwołaniu skarżących, które podjął Minister Sprawiedliwości, działający jako organ odpowiedzialny za wspieranie prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, nie podlegały zaskarżeniu.

9. W pismach skierowanych do Ministra Sprawiedliwości odpowiednio w dniach 17 i 26 kwietnia 2018 r. skarżący ponowili wniosek, który złożyli w dniu 19 lutego 2018 r. Przyznali, że zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. Minister Sprawiedliwości mógł odwołać prezesa sądu wedle własnego uznania, ale stwierdzili, że ze skierowanych do nich pism ministerialnych (zob. paragrafy 6 i 8 powyżej) jasno wynikało, że ich odwołanie było spowodowane rzekomymi „nieprawidłowościami administracyjnymi” w Sądzie Okręgowym w Kielcach i że dalsze pełnienie przez nich funkcji mogłoby zaszkodzić „prawidłowemu funkcjonowaniu sądów”. W ich ocenie stwierdzenia Ministra Sprawiedliwości były nie tylko bezpodstawne, ale również godziły w ich reputację jako wiceprezesów sądów i sędziów wykonujących

powierzone im funkcje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Wywiedli, że wbrew twierdzeniom Ministra Sprawiedliwości, sposób wykonywania przez nich obowiązków wiceprezesów nigdy nie był przez nikogo kwestionowany, a wręcz przeciwnie, zawsze był doceniany w środowisku zawodowym.

10. Skarżący dodał, co następuje. Poza obowiązkami kierowniczymi nadal wypełniał obowiązki orzecznicze, mimo że jego obłożenie pracą było w konsekwencji większe niż w przypadku jego kolegów. Wydział sądu, któremu skarżący przewodniczył, zawsze osiągał dobre wyniki w kwestiach orzeczniczych. Ponadto, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego, przed wydaniem decyzji o odwołaniu sędziego Minister Sprawiedliwości powinien przedstawić danemu sędziemu zarzuty i dać mu możliwość złożenia wyjaśnień, a w razie potrzeby skarżący powinien mieć możliwość skorzystania z wszelkich przysługujących mu środków odwoławczych. Wreszcie, zaistniała sytuacja skłoniła go do zadania pytania, dlaczego przed wydaniem decyzji o jego odwołaniu z funkcji Minister Sprawiedliwości nie przeprowadził żadnej analizy jego pracy zawodowej.

11. Skarżąca ze swej strony uznała, że jako doświadczony sędzia o nieskazitelnej reputacji, który pełnił wiele funkcji w sądownictwie w trakcie jej trzydziestoletniej kariery zawodowej, zasługiwała przynajmniej na „uczciwe i obiektywne” wyjaśnienia Ministra Sprawiedliwości dotyczące jej odwołania. Przytaczając odpowiednie fragmenty niektórych sprawozdań z oceny zawodowej, twierdziła, że zawsze wzorowo wykonywała swoje obowiązki administracyjne w Sądzie Okręgowym w Kielcach.

12. Dwoma pismami z 16 maja i 13 czerwca 2018 r. urzędnicy właściwego departamentu Ministerstwa Sprawiedliwości poinformowali skarżących, że w niniejszej sprawie Minister Sprawiedliwości skorzystał z uprawnień w zakresie odwołania prezesów sądów, które przysługiwały mu na podstawie art. 17 § 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. Wyjaśnili zainteresowanym, że błędnie zinterpretowali niektóre ze stwierdzeń ministra dotyczące ich obowiązków jako ministerialne uzasadnienie ich odwołania. Dodali, że Minister Sprawiedliwości może zastosować różne dostępne mu środki nie tylko w celu zaradzenia nieprawidłowościom stwierdzonym w sądach, ale także w celu dokonania poprawy nawet wtedy, gdy sytuacja jest zadowalająca.

13. W dniu 1 kwietnia 2019 r. skarżąca przeszła we wcześniejszy stan spoczynku.

WŁAŚCIWE PRAWO I PRAKTYKA

I. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

A. Konstytucja RP

14. Odpowiednie artykuły Konstytucji stanowią:

Artykuł 45

„1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

[...]”

Artykuł 60

„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

Artykuł 78

„Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

Artykuł 79

„1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

[...]”

Artykuł 149

„1. Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

[...]”

Artykuł 173

„Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Artykuł 174

„Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Artykuł 178

„1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

WYROK W SPRAWIE BRODA I BOJARA przeciwko POLSCE

2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

[...]"

Artykuł 180

„1. Sędziowie są nieusuwalni.

2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

[...]"

Artykuł 190

„[...]

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

[...]"

B. Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

15. W myśl art. 39 § 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym („ustawa o Trybunale Konstytucyjnym”) w brzmieniu obowiązującym w czasie zaistnienia stanu faktycznego niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli przed wydaniem orzeczenia akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą.

16. Zgodnie z art. 77 § 1 cytowanej ustawy skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi sądowej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

C. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (Pusp)

1. Odpowiednie przepisy ustawy Pusp w brzmieniu obowiązującym w momencie objęcia funkcji przez skarżących

17. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 1¹ i § 3 tej ustawy sądami okręgowymi zarządzają trzy organy: prezes sądu, kolegium sędziów (dalej: „kolegium”)

¹ Wydaje się, że chodzi o art. 21 § 1 pkt 2 Pusp [przyp. tłum.].

danego sądu oraz dyrektor sądu. Prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu. Wykonuje on wszystkie czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji Ministra Sprawiedliwości, oraz co najmniej raz w roku określa środki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania sądu, którego jest prezesem.

18. Kompetencje prezesa sądu okręgowego są wymienione w art. 22. Zgodnie z tym artykułem prezes sądu okręgowego kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, oraz kieruje działalnością administracyjną sądu. Jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników wykonujących funkcje orzecznicze w sądzie. Powierza im pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej. Czuwa nad jednolitością orzecznictwa w sądzie, przekazuje wyniki analizy w tym zakresie zainteresowanym sędziom, a w razie stwierdzenia istotnych rozbieżności w orzecznictwie informuje o nich Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Można mu również powierzyć inne funkcje, jeśli wymagają tego obowiązujące przepisy. Pełni on funkcję przełożonego wszystkich sędziów i asesorów w swoim sądzie. W zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu prezes sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości.

19. Zgodnie z odpowiednimi przepisami art. 22 b §§ 1 i 4 prezesa sądu okręgowego zastępuje wiceprezes. Liczbę wiceprezesów w każdym sądzie okręgowym ustala Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii prezesa sądu okręgowego i prezesa właściwego sądu apelacyjnego.

20. Zgodnie z art. 23 §§ 1-5 prezesów sądów apelacyjnych powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, po uprzednim zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów tego sądu. Minister Sprawiedliwości przedstawia swojego kandydata zgromadzeniu ogólnemu sądu apelacyjnego w celu uzyskania jego opinii. Niewydanie opinii przez zgromadzenie w terminie dwóch miesięcy poczytuje się za wyrażenie zgody. W przypadku wydania opinii negatywnej Minister Sprawiedliwości może powołać swojego kandydata, jeżeli uzyska zgodę Krajowej Rady Sądownictwa („KRS”)². Negatywna opinia KRS jest dla ministra wiążąca. Niewydanie opinii przez KRS w terminie trzydziestu dni poczytuje się za wyrażenie zgody.

21. Zgodnie z art. 24 §§ 1-3 prezesów sądów okręgowych powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu okręgowego lub spośród sędziów sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego oraz prezesa właściwego sądu apelacyjnego. Przepisy art. 23 §§ 2-5 tej samej ustawy (paragraf 20 powyżej) stosuje się odpowiednio do powoływania prezesów sądów okręgowych. Każdego

² Niekiedy określana również mianem „Krajowej Rady Sprawiedliwości”; zob. paragraf 38 poniżej.

wiceprezesa sądu okręgowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów tego sądu, na wniosek prezesa tego sądu i po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu oraz prezesa właściwego sądu apelacyjnego.

22. Zgodnie z art. 25 §§ 1-3 prezesów sądów rejonowych powołuje prezes właściwego sądu apelacyjnego spośród sędziów właściwego sądu rejonowego lub sędziów właściwego sądu okręgowego po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego i prezesa właściwego sądu okręgowego. Przepisy art. 23 §§ 2-5 tej samej ustawy (paragraf 20 powyżej) stosuje się odpowiednio do powoływania prezesów sądów rejonowych, z wyjątkiem terminu zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego, który w tym przypadku wynosi trzydzieści dni. Wiceprezesów sądu rejonowego powołuje prezes właściwego sądu apelacyjnego spośród sędziów tego sądu, na wniosek prezesa sądu rejonowego i po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu oraz prezesa właściwego sądu okręgowego.

23. Zgodnie z odpowiednimi przepisami art. 26 § 2, wiceprezesi sądów apelacyjnych i sądów okręgowych są powoływani na okres sześciu lat i nie mogą być ponownie powołani przed upływem sześciu lat od zakończenia kadencji.

24. Zgodnie z art. 27 § 1 prezesi sądów apelacyjnych i sądów okręgowych mogą być odwołani z pełnienia funkcji przed upływem kadencji w przypadku rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

25. Zgodnie z art. 27 §§ 2 i 3, odwołanie prezesa sądu okręgowego lub sądu apelacyjnego może nastąpić po uprzednim zasięgnięciu opinii KRS. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia KRS w celu uzyskania jej opinii. Opinia odmowna wydana przez KRS jest dla ministra wiążąca. Niewydanie przez KRS opinii w terminie 30 dni uznaje się za akceptację decyzji ministra.

26. Artykuł 89 §§ 1-3 określa obowiązek przestrzegania drogi służbowej przez sędziów. Zgodnie z tym przepisem wszelkie żądania, wystąpienia i zażalenia w sprawach związanych z pełnionym urzędem sędziego może wnosić tylko w drodze służbowej. W takich sprawach sędzia nie może zwracać się do instytucji i osób postronnych ani podawać tych spraw do wiadomości publicznej. W sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego sędziemu przysługuje droga sądowa.

2. Odpowiednie przepisy ustawy Pusp w brzmieniu obowiązującym po dniu 12 sierpnia 2017 r.

27. Zgodnie z art. 23 §§ 1 i 2 tej ustawy prezesa sądu apelacyjnego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego. Po powołaniu prezesa sądu apelacyjnego Minister Sprawiedliwości przedstawia go właściwemu zgromadzeniu ogólnemu

sędziów sądu apelacyjnego. Powołuje on wiceprezesów sądów okręgowych na wniosek prezesa tego sądu z listy kandydatów sporządzonej przez sąd apelacyjny lub sąd okręgowy.

28. Zgodnie z art. 24 §§ 1 i 2 tej ustawy prezesa sądu okręgowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, sądu okręgowego albo sądu rejonowego. Po powołaniu prezesa sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego Minister Sprawiedliwości przedstawia go właściwemu zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu okręgowego. Wiceprezesów sądów okręgowych powołuje Minister Sprawiedliwości, na wniosek prezesa danego sądu okręgowego, z listy kandydatów sporządzonej przez sąd apelacyjny, sąd okręgowy lub sąd rejonowy.

29. Zgodnie z art. 25 §§ 1 i 2 tej ustawy prezesów sądu rejonowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu rejonowego. Są oni przedstawiani przez Ministra Sprawiedliwości lub prezesa sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego wszystkim sędziom sądu, do którego zostali powołani. Wiceprezesów sądów rejonowych powołuje Minister Sprawiedliwości, na wniosek prezesa danego sądu rejonowego, z listy kandydatów sporządzonej przez sąd okręgowy lub sąd rejonowy.

30. Zgodnie z art. 27 § 1 prezes sądu może być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych, gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości, lub złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji.

31. Zgodnie z art. 27 §§ 2 i 3 odwołanie prezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia kolegium właściwego sądu w celu uzyskania opinii. Do czasu wydania opinii przez kolegium Minister Sprawiedliwości może zawiesić prezesa sądu w pełnieniu czynności.

32. Zgodnie z art. 27 §§ 4, 5 i 5 lit. a) kolegium wydaje opinię po wysłuchaniu prezesa właściwego sądu. Prezes sądu nie uczestniczy w głosowaniu nad opinią, nawet jeśli jest członkiem kolegium właściwego sądu. Pozytywna opinia kolegium właściwego sądu upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania jego prezesa. Niewydanie przez kolegium opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa sądu poczytuje się za wyrażenie zgody na jego odwołanie. Jeżeli opinia kolegium właściwego sądu w przedmiocie odwołania jego prezesa jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Krajowej Radzie Sądownictwa. Negatywna opinia KRS jest

dla ministra wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Niewydanie opinii przez KRS w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa sądu poczytuje się za wyrażenie zgody na jego odwołanie.

D. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. (data wejścia w życie: 12 sierpnia 2017 r.)

33. Zgodnie z art. 17 § 1 tej ustawy prezesi i wiceprezesi sądów, którzy zostali powołani na swoje stanowiska pod rządami ustawy Pusp w brzmieniu sprzed nowelizacji przewidzianej w art. 1 ustawy z 12 lipca 2017 r., mogli zostać odwołani przez Ministra Sprawiedliwości w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. z pominięciem przesłanek określonych w znowelizowanym art. 27 § 1 ustawy Pusp.

E. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

34. Zgodnie z art. 3 §§ 1–3 ustawy Prawo o *postępowaniu przed sądami administracyjnymi* („ustawa Ppsa”), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego oraz 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4.

Ponadto sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują kontrolę sądową, i stosują środki określone w tych przepisach.

F. Kodeks cywilny

35. Zgodnie z art. 417¹ §§ 1, 2 i 4 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać

po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa, sąd orzekający w przedmiocie ewentualnego roszczenia odszkodowawczego wniesionego przez poszkodowanego musi ustalić prawidłowość sytuacji wynikającej z takiego zaniechania legislacyjnego.

**G. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego K 28/97 i SK 20/11
odpowiednio z 9 czerwca 1998 r. i 30 października 2012 r.**

36. W pierwszym z dwóch wyżej wymienionych wyroków Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją niektóre normy prawne zmieniające ustawę o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy pozbawiają żołnierzy zawodowych prawa do sądu w przypadku sporów dotyczących naboru i zwalniania ze służby. Rozróżnił on z jednej strony *sprawy podległości służbowej, należące do sfery wewnętrznej administracji publicznej*, a z drugiej strony spory wynikające ze stosunków *służbowych* w ramach tej samej administracji, w których osoby fizyczne występują jako podmioty praw i obowiązków odrębnych od organów administracji publicznej. Stwierdził, że spory wynikające zarówno z nawiązania stosunku służbowego w ramach sił zbrojnych, jak i z jego ustania w wyniku zwolnienia żołnierza ze służby, należą do drugiej z dwóch wyżej wymienionych kategorii spraw. Stwierdził, że spory należące do drugiej kategorii wywołują skutki na zewnątrz administracji publicznej i w związku z tym objęte są prawem do sądu. Stwierdził ponadto, że odmienny charakter mają sprawy wyznaczenia (zwolnienia) lub przeniesienia na stanowisko służbowe, mianowania na stopień wojskowy, przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy albo specjalności wojskowej, oraz delegowania do wykonania zadań służbowych poza jednostką.

37. W drugim z dwóch wyżej wymienionych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że przepisy art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w zakresie, w jakim wyłączają możliwość wniesienia przez pełnomocnika z urzędu zażalenia na postanowienie oddalające jego wniosek o zwrot kosztów zastępstwa procesowego przed sądem drugiej instancji, były sprzeczne m.in. z prawem tego pełnomocnika do sądu, gwarantowanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził również, że prawo do sądu ma

zastosowanie do sporów dotyczących zarówno osób fizycznych, jak i osób spoza tej kategorii. Zauważył ponadto, że pojęcie „sprawy”, od którego zależy zaktualizowanie się prawa do sądu, nie zostało jasno zdefiniowane w literaturze przedmiotu ani w orzecznictwie. Uznał, że pojęcie to należy interpretować jako obejmujące wszystkie spory z udziałem osób fizycznych i prawnych. Stwierdził wreszcie, że rozpatrywany przez niego spór należy do ww. kategorii, a zatem wchodzi w zakres prawa do sądu.

II. WŁAŚCIWE DOKUMENTY MIĘDZYNARODOWE

A. Opinia Komisji Weneckiej

38. Odpowiednie fragmenty opinii na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa [KRS³], projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zgłoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz na temat ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, przyjętej przez Komisję Wenecką na 113. sesji plenarnej (Wenecja, 8-9 grudnia 2017 r., CDL-AD(2017)031) brzmią następująco:

„C. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych

96. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwana dalej «ustawą») została podpisana przez Prezydenta i weszła w życie. Niektóre z jej przepisów są obecnie stosowane w praktyce. Rozszerza ona uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie organizacji wewnętrznej sądów, powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz rozszerza uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie awansowania i dyscyplinowania. Po raz kolejny jest ona bardzo długa i złożona, a Komisja Wenecka będzie analizować jedynie najbardziej problematyczne aspekty.

97. Komisja Wenecka już na wstępie wyraźnie zaznacza, że nowe uprawnienia Ministra Sprawiedliwości nie powinny być analizowane w oderwaniu od innych uprawnień, jakimi dysponuje on w polskim porządku prawnym, ale w połączeniu z nimi. W Polsce jeszcze przed reformą Ministrowi Sprawiedliwości przysługiwały szerokie kompetencje w zakresie sądownictwa. Do kompetencji ministra należy zatem:

- przydzielanie nowych stanowisk sędziowskich poszczególnym sądom (art. 20a ust. 1 ustawy),
- tworzenie i znoszenie wydziałów, wydziałów i ośrodków zamiejscowych sądów (art. 19),
- tworzenie i znoszenie sądów oraz ustalanie obszarów ich właściwości miejscowej (art. 20),
- ustalanie liczby wiceprezesów sądu okręgowego (art. 22b ust. 4),
- zwierzchnictwo służbowe nad wszystkimi dyrektorami sądów, których powołuje i odwołuje (art. 21a ust. 2, art. 32 ust. 1),

³ Zob. paragraf 20 powyżej.

WYROK W SPRAWIE BRODA I BOJARA przeciwko POLSCE

- uczestniczenie w powoływaniu sędziów wizytatorów (art. 37d),
- kontrolowanie wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydawanie stosownych zarządzeń (art. 37g ust. 1 pkt 2) i 3)),
- nakładanie kar finansowych na prezesów sądów (art. 37ga) [przypis dolny pominięto],
- przyjmowanie sprawozdań od prezesów sądów i sporządzanie corocznej oceny działalności sądów (art. 37h ust. 3 i 5, co może prowadzić do zwiększenia lub zmniejszenia dodatku funkcyjnego – ust. 11 i 12)
- określanie regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (art. 41 ust. 1),
- określanie zasad rozpatrywania skarg wewnętrznych (art. 41e),
- określanie szczegółowego trybu i sposobu dokonywania oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie (art. 57i ust. 4),
- wyrażanie zgody na przeniesienie sędziego do innego sądu lub delegowanie sędziego do innych organów państwowych (art. 75b ust. 3 i art. 77),
- udzielanie urlopu dla poratowania zdrowia (art. 93 ust. 3),
- kierowanie sędziów na badania lekarskie (art. 94d),
- mianowanie asesorów sądowych i przydzielanie ich do sądów (art. 106i ust. 1 i 2),
- możliwość wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego (art. 114 ust. 1),
- możliwość odwołania się od orzeczeń sądu dyscyplinarnego (art. 121 ust. 1), a przede wszystkim
- dysponowanie częścią budżetową odpowiadającą sądom powszechnym (art. 177 ust. 1), oraz
- kierowanie gospodarką finansową sądów (art. 179).

98. Powyższa lista nie jest wyczerpująca. Wykonywanie niektórych z tych uprawnień wymaga konsultacji z organami sądowymi: prezesami sądów (powoływanymi przez Ministra Sprawiedliwości na mocy nowej ustawy), zgromadzeniami sędziów lub Krajową Radą Sądownictwa [przypis dolny pominięto]. Tym samym ostateczną decyzję każdorazowo podejmuje minister. Polski system wymiaru sprawiedliwości jest zatem w dużej mierze scentralizowany i zarządzany z zewnątrz przez Ministra Sprawiedliwości.

99. Co więcej, urząd Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego skoncentrowany jest w rękach jednej i tej samej osoby. Ustawa o prokuraturze z 2016 r. połączyła te dwa urzędy, co samo w sobie jest problematyczne (zob. CDL-REF(2017)048, Polska – *ustawa* o prokuraturze; zob. również CDL-AD(2017)028, Polska – *opinia* w sprawie znowelizowanej ustawy o prokuraturze, paragraf 20). Połączenie to determinuje pozycję Ministra Sprawiedliwości w systemie sądownictwa: minister dodatkowo może uczestniczyć w postępowaniu sądowym, jednocześnie dysponując znacznymi uprawnieniami w stosunku do sądów i sędziów [przypis dolny pominięto]. (...)

7. Bezpośrednie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w stosunku do sądów

a. Powoływanie i odwoływanie prezesów sądów

100. W ciągu sześciu miesięcy od dnia przyjęcia ustawy Minister Sprawiedliwości może odwoływać i powoływać prezesów sądów według własnego uznania (art. 17), co zdaje się już uczynił, odwołując kilku z nich. Po upływie tego okresu przejściowego ustawa upoważnia go do powoływania i odwoływania prezesów sądów (art. 23, 24, 25 i 27). Minister powołuje prezesów sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych według własnego uznania bez żadnych przesłanek merytorycznych [przypis dolny pominięto].

101. Według CCJE [*Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich*] procedury powoływania prezesów sądów powinny być realizowane w taki sam sposób, jak w przypadku wyboru i powoływania sędziów, a w ich realizację powinny być zazwyczaj zaangażowane rady sądownictwa [przypis dolny pominięto]. Komisja Wenecka podziela to stanowisko. W swoim sprawozdaniu na temat nominacji sędziowskich stwierdza, że rada sądownictwa «musi mieć decydujący wpływ na mianowanie i awansowanie sędziów» [przypis dolny pominięto]. Przez termin «awansowanie» w tym kontekście rozumie się powołanie na stanowisko prezesa sądu. W innej opinii Komisja Wenecka wyraziła wyraźną preferencję dla systemu, w którym prezesi sądów są wybierani przez sędziów danego sądu [przypis dolny pominięto].

102. [...] W każdym razie minister nie powinien być jedyną osobą, która podejmuje decyzje. Sędziowie powinni być aktywnie zaangażowani w tę procedurę, bezpośrednio lub za pośrednictwem odpowiednio ukonstytuowanej rady sądowniczej.

103. W kontekście polskim zaskakujące jest to, że po lipcowej nowelizacji ustawy o sądownictwie środowisko sędziowskie nie uczestniczy w procedurze powoływania prezesów sądów. [...] Ponadto prezesom sądów w polskim systemie przysługują szerokie uprawnienia w stosunku do zwykłych sędziów i odgrywają ważną rolę w zarządzaniu sprawami (zob. poniżej), co sprawia, że ich ścisła zależność od Ministra Sprawiedliwości staje się tym bardziej problematyczna. [...]

104. Przed nowelizacją z lipca 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa uczestniczyła w procedurze powoływania prezesów sądów i miała prawo odrzucić kandydata przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości. To istotne zabezpieczenie uchylono. Komisja Wenecka zaleca powrót do poprzedniego modelu i uzależnienie decyzji Ministra Sprawiedliwości o powołaniu prezesa sądu od zatwierdzenia przez Krajową Radę Sądownictwa lub zgromadzenie ogólne sędziów właściwego sądu. Co więcej, jeden z tych organów powinien być uprawniony do wyboru najlepszego kandydata i przedstawienia go do akceptacji Ministrowi Sprawiedliwości.

105. Znowelizowana ustawa nie chroni w wystarczającym stopniu prezesów sądów przed arbitralnym odwołaniem. Obecnie minister może uzasadnić odwołanie «rażącym lub uporczywym niewywiązywaniem się z obowiązków służbowych przez prezesa sądu», «innymi przyczynami, [które] powodują, że dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości» lub «szczególnie niską efektywnością działań» w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy (art. 27 ust. 1 pkt 1), 2), 3)). Stwierdzenia te są stosunkowo ogólne i w rzeczywistości nie ograniczają swobody działania Ministra Sprawiedliwości.

106. Z proceduralnego punktu widzenia, zgodnie ze znowelizowaną ustawą, Krajowa Rada Sądownictwa musi sprawować kontrolę nad odwoływaniem prezesów sądów. Co do zasady udział ten jest wskazany, ale trudno go uznać za skuteczną gwarancję, ponieważ rada może zawetować odwołanie jedynie większością dwóch trzecich głosów (art. 27 ust. 4). Próg ten jest bardzo wysoki, nawet w ramach istniejącego systemu.

Innymi słowy, Krajowa Rada Sądownictwa miałaby niewielkie możliwości przeciwstawienia się odwołaniu prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości. Stanie się to niemożliwe z prawnego punktu widzenia w razie przyjęcia prezydenckiego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i jeśli przeważająca większość jej członków będzie reprezentować większość polityczną, do której należy Minister Sprawiedliwości. Ponadto Minister Sprawiedliwości może zwolnić prezesa sądu z pełnienia obowiązków do czasu zakończenia postępowania w jego sprawie przed Krajową Radą Sądownictwa.

107. Wreszcie, Komisja Wenecka ponownie odwołuje się do wspomnianej wyżej sprawy *Baka*, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji z powodu braku środka odwoławczego w związku z odwołaniem prezesa sądu. Orzecznictwo to ma również zastosowanie do odwoływania prezesów sądów przez ministra na podstawie znowelizowanej ustawy.

[...]”.

B. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy

39. Odpowiednie fragmenty raportu Komisarz na temat Polski po jej wizycie w kraju w marcu 2019 r. (CommDH(2019)17) brzmią:

„1.5. MASOWE ODWOŁANIA I POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNE DOTYCZĄCE SĘDZIÓW I PROKURATORÓW

Przyjęte w lipcu 2017 r. nowelizacje ustawy o sądach powszechnych, które weszły w życie w sierpniu 2017 r., nadały Ministrowi Sprawiedliwości (Prokuratorowi Generalnemu) szczególne uprawnienie do samodzielnego odwoływania prezesów (przewodniczących) i wiceprezesów sądów powszechnych (wiceprzewodniczących) w sześciomiesięcznym okresie przejściowym kończącym się 12 lutego 2018 r., bez żadnych warunków, a w szczególności bez wymogu uprzedniej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa lub zgromadzeniem ogólnym sędziów danego sądu.

W tym sześciomiesięcznym okresie odwołano łącznie 158 prezesów i wiceprezesów sądów, często faksem, e-mailem lub listem podpisanym przez wiceministra sprawiedliwości, nie podając żadnego uzasadnienia. Zwolnienia, które dotknęły około 21% spośród 730 prezesów polskich sądów, miały miejsce w około jednej szóstej wszystkich sądów, a około jedna czwarta wszystkich sądów otrzymała nowych prezesów. Następnie Minister Sprawiedliwości (Prokurator Generalny) powołał 229 nowych prezesów i wiceprezesów sądów, w niektórych przypadkach obsadzając istniejące wakaty. Komisarz została poinformowana przez przedstawicieli zawodów sędziowskich, że niektórzy z nowo powołanych osób mają powiązania osobiste lub zawodowe z Ministrem Sprawiedliwości (Prokuratorem Generalnym) lub są sędziami i prokuratorami wcześniej oddelegowanymi do Ministerstwa Sprawiedliwości lub Prokuratury Krajowej. Nowa ustawa umożliwiła również nowo mianowanym prezesom sądów dokonanie przeglądu różnych podległych im stanowisk w sądach, takich jak szefowie wydziałów lub sekcji, w ciągu kolejnych sześciu miesięcy od ich nominacji. [...]

Komisarz uważa za uderzające, że setki prezesów, wiceprezesów i prokuratorów sądów zostało w ostatnich latach zdymisjonowanych lub wymienionych przez Ministra Sprawiedliwości. Przypomina opinie przyjęte przez Komisję Wenecką w 2016 i 2017 r., w których podkreślano negatywne konsekwencje szerokich i niekontrolowanych uprawnień skoncentrowanych w połączonych funkcjach Ministra Sprawiedliwości

i Prokuratora Generalnego. W szczególności Komisja Wenecka uznała, że upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) do masowego odwoływania prezesów sądów, bez należytego uzasadnienia lub prawa zaskarżenia, spowodowało, że ci ostatni nie są dostatecznie chronieni przed arbitralnym odwołaniem. Zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej Komisarz uważa, że wszelkie decyzje o powołaniu lub odwołaniu prezesa lub wiceprezesa sądu powinny być odpowiednio uzasadnione i podlegać zatwierdzeniu przez zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu. Ponadto każda osoba, której dotyczy takie zwolnienie, powinna mieć możliwość odwołania się od tej decyzji do sądu. [...] [...]”.

C. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy

40. W swojej rezolucji „Nowe zagrożenia praworządności w niektórych państwach członkowskich Rady Europy”, przyjętej w dniu 11 października 2017 r. (rezolucja 2188 (2017)), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wyraziło zaniepokojenie niektórymi ostatnimi wydarzeniami, które w jego opinii zagrażają poszanowaniu praworządności w Polsce, a w szczególności niezależności sądownictwa i zasadzie podziału władz. Stwierdziło, że zagrożenie to wynika zarówno z tendencji do ograniczania niezawisłości sądów poprzez podejmowanie próby upolitycznienia rad sądowniczych i sądów, jak i z podejmowania prób odwoływania na masową skalę sędziów i prokuratorów.

41. W dniu 28 stycznia 2020 r. Zgromadzenie Parlamentarne podjęło decyzję o wszczęciu wobec Polski procedury monitorowania funkcjonowania instytucji demokratycznych i praworządności, po tym jak w przyjętej tego samego dnia rezolucji zatytułowanej „Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce” (rezolucja 2316 (2020)) stwierdziło, że ostatnie reformy „poważnie naruszają niezależność sądownictwa i praworządność”. W wyżej wymienionej rezolucji Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło między innymi, że:

„[...]

7.3 reformy sądów powszechnych, Zgromadzenie jest poważnie zaniepokojone nadmierną i dyskrejonálną władzą nad systemem sądownictwa, która została przyznana Ministrowi Sprawiedliwości, w szczególności w zakresie powoływania i odwoływania prezesów sądów, procedur dyscyplinarnych wobec sędziów oraz wewnętrznej organizacji sądów. Do tego dochodzą równie nadmierne uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości jako Prokuratorowi Generalnemu oraz brak faktycznie niezależnej Krajowej Rady Sądownictwa, która stanowiłaby przeciwwagę. Uprawnienia te należy ograniczyć, a w odpowiednich przepisach należy wprowadzić odpowiednie kontrole prawne i przeciwwagę”.

42. W kolejnej rezolucji przyjętej w dniu 26 stycznia 2021 r. zatytułowanej „Sędziowie muszą zachować niezawisłość” (rezolucja 2359 (2021)) Zgromadzenie stwierdziło, że obawy, które wyraziło w wyżej wymienionej rezolucji z dnia 28 stycznia 2020 r., pozostają aktualne. Zauważyło, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do powoływania i odwoływania prezesów sądów pozostają nadmierne.

D. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich („CCJE”)

43. W opinii nr 19 (2016) przyjętej przez CCJE w dniu 10 listopada 2016 r., zatytułowanej „Rola prezesów sądów” czytamy:

„II. Rola i funkcje prezesów sądów

6. [...]

Wykonując swoje zadania, prezesi sądów chronią niezależność i bezstronność sądów oraz poszczególnych sędziów.

A. Reprezentowanie sądu i innych sędziów

7. Prezesi sądów spełniają kluczową rolę przy reprezentowaniu sądów. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez członków CCJE co do sytuacji w państwach członkowskich, zakres tej szczególnej roli rośnie. W ramach tego procesu prezesi sądów przyczyniają się do rozwoju całego systemu sądownictwa, zapewniając jednocześnie utrzymanie i sprawowanie wysokiej jakości, niezależnego wymiaru sprawiedliwości przez sądy w nim działające.

[...]

Głównym obowiązkiem prezesów sądów musi pozostać zawsze działanie w charakterze strażników niezależności i bezstronności sędziów i sądu jako całości.

8. Prezesi sądów są sędziami i w ten sposób stanowią część środowiska sędziowskiego. [...]

[...]

III. Wybór/dobór, kadencja, usunięcie

[...]

D. Kadencja

(...)

45. Gwarancje nieusuwalności sędziego z urzędu stosuje się odpowiednio do urzędu prezesa sądu. CCJE zgadza się, że «bezpieczeństwo okresu sprawowania urzędu i warunków służby sędziów jest absolutnie niezbędnym elementem zachowania niezależności wymiaru sprawiedliwości, zgodnie ze wszystkimi międzynarodowymi standardami prawnymi, w tym Rady Europy [przypis dolny pominięto]. Nie ma nic w tych standardach, co sugerowałoby, że zasada nieusuwalności sędziów nie powinna mieć zastosowanie do kadencji prezesów sądów, niezależnie od tego, czy wykonują oni, oprócz swoich obowiązków sądowych, funkcje administracyjne lub kierownicze» [przypis dolny pominięto].

46. Standardy te nie są sprzeczne z prezesurami ograniczonymi w czasie. Gdy sędziowie są powoływani na stanowisko prezesa sądu na określony termin, powinni oni przepracować ten termin w całości. Prezes może zostać usunięty z urzędu (np. w wyniku postępowania dyscyplinarnego) po zastosowaniu – jako minimum – tych zabezpieczeń i procedur, które miałyby zastosowanie przy rozpatrywaniu usunięcia z urzędu zwykłego sędziego [przypis dolny pominięto]. Poważne niedopełnienia organizacyjne lub niezdolność do pełnienia funkcji prezesa sądu mogą doprowadzić do procedury usunięcia z tej funkcji. Wszelkie przedterminowe usunięcie

z urzędu powinno podlegać jasno określonym procedurom i zabezpieczeniom, przy jasnych i obiektywnych kryteriach.

47. Ponadto procedura w przypadku przedterminowego usunięcia z urzędu powinna być przejrzysta, a jakiegokolwiek ryzyko wpływów politycznych powinno być trwale wyłączone. Co za tym idzie, należy unikać udziału w tym procesie organów wykonawczych, np. ministerstwa sprawiedliwości. Ponadto procedury nie powinny odbiegać od tych stosowanych w przypadku innych sędziów.

[...]”.

44. Inne istotne akty prawne międzynarodowe zostały przytoczone w paragrafach 72, 73, 77, 78 i 79 wyroku w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* ([WI], skarga nr 20261/12, 23 czerwiec 2016 r.).

III. UNIA EUROPEJSKA

A. Komisja Europejska

1. Zalecenie (UE) 2017/1520 w sprawie praworządności (zalecenie trzecie)

45. W dniu 26 lipca 2017 r. Komisja przyjęła trzecie zalecenie dotyczące praworządności w Polsce, które stanowi uzupełnienie jej dwóch poprzednich zaleceń. Obawy Komisji dotyczyły braku niezależnej i uzasadnionej kontroli konstytucyjnej oraz przyjęcia przez polski parlament nowych przepisów dotyczących systemu sądownictwa w kraju, które budzą poważne obawy co do niezależności sądownictwa. W swoim zaleceniu Komisja uznała, że systemowe zagrożenie dla praworządności w Polsce, określone w jej dwóch poprzednich zaleceniach, znacznie się pogorszyło. [...]

46. W dniu 28 sierpnia 2017 r. Rząd polski odpowiedział na trzecie zalecenie z dnia 26 lipca 2017 r. Odpowiedź była całkowicie sprzeczna ze stanowiskiem przedstawionym w zaleceniu Komisji i nie zapowiadała żadnych nowych środków, które mogłyby zmniejszyć obawy wyrażone przez Komisję.

2. Uzasadniony wniosek na mocy art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce

47. W dniu 20 grudnia 2017 r. Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”). Procedurę tę zastosowano po raz pierwszy. W uzasadnionym wniosku Komisja wezwała Radę Unii Europejskiej do stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, która stanowi jedną z wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz do skierowania do Polski odpowiednich zaleceń w tym zakresie.

48. Komisja odnotowała, że pomimo wydania przez nią trzech zaleceń w ramach praworządności sytuacja w Polsce nadal ulega pogorszeniu.

Stwierdziła, że sytuacja w Polsce stanowi wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, o której mowa w art. 2 TUE. Komisja odniosła się do braku niezależnej i zgodnej z prawem kontroli konstytucyjnej oraz do ryzyka podważenia niezawisłości sądów powszechnych. Zauważyła, że w ciągu dwóch lat przyjęto ponad trzysta kolejnych ustaw kształtujących strukturę polskiego systemu sądownictwa jako całości oraz że wspólną cechą wszystkich tych zmian legislacyjnych jest to, że systematycznie pozwalają one władzy wykonawczej lub ustawodawczej na znaczącą ingerencję w skład, kompetencje, zarządzanie i funkcjonowanie tych władz i organów. [...]

49. Komisja zauważyła, że żaden ze środków określonych w jej trzecim zaleceniu z dnia 27 lipca 2017 r. nie został wdrożony.

50. W uwagach przedstawionych w pkt 152-153 uzasadnionego wniosku Komisji wspomina się o uprawnieniu do odwoływania prezesów sądów przyznanym Ministrowi Sprawiedliwości w okresie przejściowym. Odpowiednie fragmenty tego uzasadnionego wniosku brzmią następująco:

(152) W art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych uwzględniono przepisy dotyczące odwoływania prezesów sądów oraz ich zastępców. W okresie sześciu miesięcy od daty wejścia w życie ustawy Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do odwołania prezesów sądów, przy czym nie wiąże go konkretne kryteria, nie jest on zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia swoich decyzji, a władza sądownicza nie ma możliwości zablokowania tych decyzji. Ponadto nie jest dostępna żadna procedura odwoławcza od podjętych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o odwołaniu prezesów sądów.

(153) Obawy Komisji dotyczą uprawnień Ministra Sprawiedliwości w tym okresie sześciu miesięcy. [...]

51. Procedura przewidziana w art. 7 ust. 1 TUE toczy się przed Radą Unii Europejskiej.

B. TSUE

1. Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie Repubblika/II-PrimMinistru (C-896/19, EU:C:2021:311)

52. Odpowiednie fragmenty powyższego wyroku brzmią następująco:

[...]

51. [...] Ponadto wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element procesu orzekania, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, zapisanego w art. 47 karty praw podstawowych, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności zasady państwa prawnego [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 marca 2020 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 70, 71; z dnia 2 marca 2021 r.,

WYROK W SPRAWIE BRODA I BOJARA przeciwko POLSCE

A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo].

(...)

53. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo].

54. Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 124; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 118].

55. W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady, o których mowa w paragrafie 53 niniejszego wyroku, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 112; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 119].

[...]

2. *Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie A.B. i in. (C-824/18, EU:C: 2021:153)*

53. Odpowiednie fragmenty powyższego wyroku brzmią następująco:

[...]

116 Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo].

117 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć,

WYROK W SPRAWIE BRODA I BOJARA przeciwko POLSCE

w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów (zob. wyrok A.K. i in., pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

118 Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. wyrok A.K. i in., pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).

119 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady, o których mowa w pkt 117 niniejszego wyroku, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (zob. wyrok A.K. i in., pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).

(...)

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG

54. Zważywszy na podobieństwo przedmiotu skarg, Trybunał uznał za stosowne ich połączenie.

II. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 KONWENCJI

55. Skarżący podnoszą, że zostali odwołani z funkcji wiceprezesów sądu. Twierdzą, że tym samym doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. W szczególności twierdzą, że ich odwołanie było arbitralne i niezgodne z prawem oraz podnoszą, że nie istnieje żaden środek prawny umożliwiający im zaskarżenie decyzji w tym przedmiocie. Postanowienie Konwencji, na które powołują się skarżący, w zakresie mającym znaczenie dla niniejszej sprawy, stanowi:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy [...] przez sąd [...] przy rozstrzygnięciu [...] o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”.

A. Dopuszczalność

1. Zarzut niezgodności skargi *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji

a) Stanowiska stron

i. Rząd

56. Rząd wywodzi, że skargi są niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji. W tym względzie twierdzi, że w grę nie wchodzi żadne prawo o charakterze „cywilnym” i że tym samym w niniejszej sprawie art. 6 w aspekcie cywilnym nie ma zastosowania.

57. Rząd zauważa, że ze względu na swój charakter funkcje pełnione przez skarżących w przedmiotowo istotnym czasie wiązały się z wykonywaniem władzy publicznej. Dodaje, że ani prawo krajowe, ani Konwencja nie gwarantują prawa do objęcia tej funkcji lub dalszego jej piastowania.

58. Rząd twierdzi ponadto, że zasada ochrony praw człowieka opiera się na wyraźnym rozróżnieniu między jednostką a władzami publicznymi. Twierdzi, że celem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw człowieka jest ochrona praw podmiotowych jednostek wobec państwa oraz że tylko jednostka ma prawa i obowiązki w stosunku do państwa. Uważa, że organowi państwowemu nie mogą przysługiwać prawa podstawowe, a jego status zależy od jego zadań i kompetencji oraz stosunków z innymi organami państwowymi. Twierdzi, że czynności wykonywane w ramach obowiązków służbowych nie mogą być objęte gwarantowanymi prawami i że względy te mają zastosowanie do sędziów pełniących funkcje administracyjne w organach wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności do prezesów sądów i ich zastępców oraz przewodniczących wydziałów.

59. Rząd twierdzi dalej, że powodem, dla którego osoby zajmujące stanowiska administracyjne w organach wymiaru sprawiedliwości cieszą się pewną stabilnością w czasie trwania ich kadencji, jest ochrona interesu publicznego w zakresie sprawowania odpowiedniego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości, a nie ochrona indywidualnych interesów sędziów czy też ułatwianie im awansu zawodowego lub osiągnięć osobistych. Uważa, że takie gwarancje nie mogą być utożsamiane z jakimkolwiek indywidualnym prawem sędziów. Twierdzi, że sędzia zajmujący stanowisko administracyjne w organie władzy sądowniczej nie korzysta z prawa do dalszego pełnienia tego stanowiska. Dodaje, że wcześniejsze odwołanie sędziego pełniącego takie funkcje nie oznacza, jego zdaniem, ingerencji w jego prawa indywidualne.

60. Rząd wywodzi, że decyzja Ministra o odwołaniu skarżących z funkcji wiceprezesów sądu była zgodna z prawem i uzasadniona oraz wpisywała się w liczne reformy ministerialne mające na celu usprawnienie funkcjonowania systemu sądownictwa i zarządzania zasobami ludzkimi w sądach.

61. Rząd uważa, że w niniejszej sprawie spełnione zostały dwa kumulatywne warunki „testu *Vilho Eskelinena*”, a tym samym art. 6 nie ma zastosowania w przypadku skarżących. W tym zakresie twierdzi w szczególności, że ramy normatywne, które obowiązywały w chwili objęcia funkcji przez skarżących, wyraźnie pozbawiały skarżących prawa dostępu do sądu oraz że sytuacja skarżących w tym zakresie nie uległa zmianie w późniejszym czasie, nawet po wejściu w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r.

62. W następnej kolejności Rząd wyjaśnia, że funkcja prezesa sądu jest stanowiskiem w służbie publicznej i z tego względu jest przedmiotem prawa publicznego. Jego zdaniem takiego stanowiska nie można porównywać

z żadnym stosunkiem pracy w rozumieniu polskiego Kodeksu pracy ani z żadnym innym podobnym stosunkiem.

63. Odnosząc się do wniosków zawartych w wyrokach K 28/97 i SK 20/11 wydanych przez polski Trybunał Konstytucyjny (zob. paragrafy 36-37 powyżej), Rząd utrzymuje, że spory – których katalog przewidziany w przepisach prawa nie ma charakteru wyczerpującego – wynikające z hierarchicznego podporządkowania w sądownictwie nie stanowią „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. paragraf 14 powyżej). Twierdzi zatem, że prawo dostępu do sądu jest w przypadku tego rodzaju sporów wyłączone.

64. Zdaniem Rządu, wyłączenie prawa dostępu do sądu w stosunku do skarżących nie miało negatywnego wpływu na ich status jako sędziów. Rząd wywodzi z odpowiednich przepisów ustawy Pusp, że sędziowie są pod pewnymi względami traktowani jako pracownicy, których stosunek pracy zostaje nawiązany w wyniku ich powołania na stanowisko sędziego i w tym zakresie, w opinii Rządu, podlega prawu pracy. Twierdzi, że ustawa Pusp, która według niego jest specyficzna dla tej szczególnej kategorii urzędników i która reguluje między innymi status, warunki pracy i wynagrodzenie sędziów, stanowi *lex specialis* mające zastosowanie do tego stosunku pracy. Dodaje, że Kodeks pracy stanowi *lex generalis*.

65. Rząd twierdzi, że sędziowie mogą wnosić roszczenia do sądu pracy jedynie w oparciu o przepisy działu II, rozdziałów 1, 1a i 2 ustawy Pusp, które odnoszą się do statusu, warunków pełnienia urzędu oraz praw i obowiązków sędziów. Dodaje, że przepisy regulujące wykonywanie funkcji administracyjnych przez sędziów w sądach i trybunałach zawarte w dziale I przedmiotowej ustawy mają jednak charakter czysto organizacyjny, a zatem sędziowie nie mogą powoływać się na nie przed sądem pracy na podstawie art. 89 § 2 ustawy Pusp (zob. paragraf 26 powyżej).

66. Rząd twierdzi, że tylko niektóre decyzje ministerialne podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego, w tym decyzje o przeniesieniu sędziego do innego sądu oraz odrzucenie wniosków o urlop ze względów zdrowotnych. Twierdzi, że te same względy mają zastosowanie do decyzji KRS i że tylko decyzje dotyczące przejścia w stan spoczynku i przeniesienia na poprzednie stanowisko podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego.

67. Z przepisów ustawy Pusp dotyczących różnych dostępnych środków odwoławczych Rząd wywodzi, że ustawodawca upoważnił sędziów do skorzystania z jednego lub więcej z tych środków tylko w kilku szczególnych przypadkach, które zostały w sposób wyczerpujący wymienione w przedmiotowej ustawie. Uważa, że dotyczy to również aktów *iure imperii*, niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów wewnętrznych, czy od organów zewnętrznych w stosunku do władzy sądowniczej, takich jak Minister Sprawiedliwości. Uważa, że w świetle brzmienia wszystkich wyżej wymienionych przepisów prawa nie ma powodu, aby twierdzić, że decyzje podlegające zaskarżeniu są w tej

dziedzinie regułą, a nie wyjątkiem. Takiego wniosku nie można również, jego zdaniem, wywieść z dokonanej przez niego systemowej interpretacji ustawy Pusp.

68. Zdaniem Rządu, nie ulega wątpliwości, że sprawa skarżących nie podlega również kognicji sądów administracyjnych. W tej kwestii wywodzi on w szczególności z odpowiedniego i utrwalonego orzecznictwa wyżej wymienionych sądów, że spory wynikające ze stosunków służbowych w ramach administracji publicznej nie należą do ich właściwości. Twierdzi on, że względy te mają zastosowanie w szczególności do decyzji wydawanych przez wewnętrzne organy sądów, Ministra Sprawiedliwości, KRS i Prezydenta RP. Uważa, że takie decyzje dotyczące sędziów nie są ani decyzją administracyjną, ani aktem lub środkiem objętym zakresem art. 3 ust. 2 pkt 4 ustawy Ppsa (zob. paragraf 34 powyżej).

69. Rząd wywodzi, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że w ustawodawstwie krajowym istnieje luka, zgodnie z którą decyzja ministerialna o odwołaniu prezesa sądu nie podlega zaskarżeniu. Uważa on ten argument za tym bardziej trafny, że jego zdaniem takie wyłączenie wynika z faktu, iż decyzje tego rodzaju są wyłącznie przedmiotem prawa publicznego. Twierdzi, że pierwszy warunek „testu *Vilho Eskelinena*” został spełniony.

70. Jeśli chodzi o drugi warunek przedmiotowego testu, Rząd uważa, że również i ten został spełniony. W jego ocenie względy interesu ogólnego związane z lepszym zarządzaniem sądami uzasadniają wyłączenie prawa dostępu do sądu w stosunku do skarżących.

71. Rząd podnosi, że przepis art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., na podstawie którego przyjęto sporne decyzje ministerialne, miał charakter przejściowy i że w okresie jego obowiązywania stanowił odstępstwo od art. 27 ustawy Pusp (zob. paragrafy 24-25 powyżej). Podnosi, że omawiany przepis prawa sam w sobie stanowił wystarczającą podstawę prawną do wydania przedmiotowych decyzji przez Ministra Sprawiedliwości. Dodał, że w tym zakresie minister orzekał jako centralny organ administracji rządowej odpowiedzialny za nadzór nad administracyjnym zarządzaniem sądami.

72. Rząd twierdzi, że wyżej wspomniane przepisy krajowe są częścią realizowanej obecnie reformy polskiego systemu sądownictwa. Wyjaśnił, że właśnie w tym kontekście uchwalono kilka ustaw, których celem było oddzielenie funkcji administrowania działalnością sądowniczą od funkcji związanych z zarządzaniem organizacyjnym i finansowym sądów. Dodał, że równolegle z wyżej wymienionymi środkami i w celu ciągłego usprawniania systemu sądownictwa, Minister Sprawiedliwości został upoważniony do przedłużenia kadencji kierownictwa sądów i trybunałów na z góry wskazany okres. Twierdzi, że wyżej wymieniona nowelizacja ustawy Pusp (paragraf 33 powyżej) pozwoliła Ministrowi Sprawiedliwości na szybkie podejmowanie niezbędnych środków bez konieczności zasięgania

opinii KRS i bez konieczności stosowania procedury określonej w art. 27 ustawy Pusp (paragrafy 30-32 powyżej).

73. Podsumowując, Rząd twierdzi, że art. 6 nie miał zastosowania w niniejszej sprawie i że w związku z tym nie doszło do naruszenia prawa skarżących do dostępu do sądu przy rozstrzyganiu sporów dotyczących ich praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

ii. Skarżący

74. Skarżący nie podzielają tego stanowiska. Przytaczając odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, skarżący twierdzą, że nawet jeśli w świetle prawa krajowego ich sprawa był przedmiotem prawa publicznego, to jej wynik – przesądzający o ich prawach i obowiązkach o charakterze „prywatnym” – sprawił, że została ona objęta zakresem art. 6 Konwencji w jego aspekcie cywilnym.

75. W dalszej kolejności twierdzą, że ich zdaniem z literalnego brzmienia odpowiednich przepisów zarówno art. 27 ustawy Pusp w brzmieniu obowiązującym w chwili objęcia przez nich funkcji (zob. paragrafy 24-25 powyżej), jak i przepisów Konstytucji RP dotyczących niezawisłości i nieusuwalności sędziów (zob. paragraf 14 powyżej) wynika, że mają oni prawo do pełnienia funkcji wiceprezesów przez cały okres kadencji. Uważają, że mimo, iż ustawa Pusp była w ostatnich latach kilkakrotnie nowelizowana, to katalog możliwych przyczyn przedterminowego odwołania prezesów sądów oraz kompetencje KRS w tym zakresie nie uległy zmianie. Tym samym skarżący wywodzą, że w tych okolicznościach i w świetle zasad zaufania obywateli do władz publicznych, demokratycznego państwa prawa oraz zasady *lex retro non agit*, mogli oni w sposób uprawniony oczekiwać od władz krajowych, że będą w pełni uznawać ich mandaty do pełnienia funkcji prezesa sądu, ze wszystkimi skutkami, jakie mogłyby z tego wynikać tak w zakresie majątkowym, jak i prawa prywatnego.

76. Skarżący twierdzą, że zostali odwołani z funkcji wiceprezesów sądów przed upływem kadencji, w sposób arbitralny i bez jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej, oraz że decyzja ta miała wyraźny i negatywny wpływ na ich prawa jako jednostek. Twierdzą, że taka sytuacja stanowiła rzeczywiste i poważne naruszenie ich prawa do dalszego pełnienia funkcji wiceprezesów sądów.

77. W ocenie skarżących, wbrew twierdzeniom Rządu, ich prawo do sprawowania funkcji prezesów sądów przez cały okres kadencji miało charakter „cywilny”. W tej kwestii wywodzą oni w szczególności, że pozwany Rząd nie wykazał, jakoby kumulatywne warunki „testu *Vilho Eskelinena*” zostały spełnione w niniejszej sprawie i tym samym uważają, że domniemanie możliwości zastosowania art. 6 nadal działa na ich korzyść. Ponadto wywodzą, że Rząd nie przytoczył żadnego przepisu prawa krajowego, który w sposób wyraźny wyłączałby prawo dostępu do sądu w stosunku do sędziów, którzy – podobnie jak to ma miejsce w ich przypadku

– oprócz funkcji sędziowskich pełnią funkcje administracyjne lub kierownicze w sądownictwie. W ich ocenie argumentacja Rządu dotycząca rzekomego wyłączenia prawa dostępu do sądu w stosunku do nich nie znajduje potwierdzenia we fragmentach ustawodawstwa krajowego dotyczących statusu sędziów, na które powołał się Rząd. Uważają, że fakt, iż odpowiednie przepisy krajowe nie określają wyraźnie żadnego prawa dostępu do sądu dla tej kategorii sędziów, nie powinien być w żaden sposób interpretowany jako wyłączenie tego prawa w stosunku do nich. Ponadto twierdzą, że powołanie się przez Rząd na przepisy art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. nie ma znaczenia dla celów oceny „testu *Vilho Eskelinena*”, ponieważ żaden z wymienionych przepisów, ich zdaniem, nie reguluje niczyjego prawa dostępu do sądu. Wreszcie, twierdząc, że Rząd zdaje się utrzymywać, że rzekome wyłączenie w stosunku do nich prawa dostępu do sądu miało miejsce na wcześniejszym etapie, a ponadto wynikało z wejścia w życie art. 17 wyżej wymienionej ustawy, utrzymują oni, że przepisy obowiązujące w czasie, gdy obejmowali oni funkcję, nie przyznawało Ministrowi Sprawiedliwości prawa do odwoływania prezesów sądów w sposób arbitralny i bez jakiejkolwiek kontroli zewnętrznej. Uważają, że twierdzeniom Rządu w tej kwestii przeczy art. 27 ustawy Pusp w brzmieniu, który obowiązywał zarówno przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., jak i w późniejszym czasie.

78. Skarżący podnoszą, że nawet przy założeniu, że spełniony został pierwszy warunek „testu *Vilho Eskelinena*”, nie można tego powiedzieć o drugim warunku. W tym względzie uważają oni w szczególności, że z treści pism ministerialnych, o których mowa w paragrafach 6 8 i 12 – powyżej, wynika, że ich odwołanie miało przyczynić się do lepszego zarządzania sądami i ich zasobami ludzkimi. Ich zdaniem trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób taki środek mógłby przyczynić się do osiągnięcia tego celu, zważywszy na fakt – jak twierdzą – że ich wyniki pracy były dobre i że Minister Sprawiedliwości nigdy nie kierował wobec nich żadnych uwag co do sposobu, w jaki wykonywali oni swoje obowiązki jako prezesi sądów. Zdaniem skarżących, ich przedterminowe odwołanie z funkcji wiceprezesów sądu okręgowego nie nastąpiło w ramach reformy polskiego systemu sądownictwa jako takiego, ale w ramach „czystek” personalnych przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości wśród kierownictwa sądów.

79. Skarżący podnoszą, że nawet gdyby zostali faktycznie pozbawieni prawa dostępu do sądu w niniejszej sprawie, to pozbawienie ich tego prawa byłoby sprzeczne z zasadą państwa prawa. W tej kwestii twierdzą oni w szczególności, że działania, które władze nazwały „reformami” polskiego systemu sądownictwa, zostały określone przez kilku przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego jako „niekonstytucyjne i wrogie przejęcie polskiego porządku konstytucyjnego przez obecną większość parlamentarną”. Uważają, że taka sytuacja niewątpliwie szkodzi

demokratycznemu państwu prawa ogólnie, a szczególnie niezależności sądownictwa w Polsce.

80. Skarżący wywodzą, że fakt, iż kadencja prezesów sądów jest z góry określona, stanowi gwarancję niezależności od władzy wykonawczej. Uważają, że takie mandaty sprzyjają podziałowi między poszczególnymi gałęziami władzy państwowej oraz zachowaniu równowagi między nimi. Twierdzą, iż przepisy krajowe, które upoważniają urzędnika władzy wykonawczej do pozbywania się niektórych urzędników na szczeblu kierowniczym w sądach i trybunałach w sposób arbitralny i bez jakiegokolwiek kontroli, nie realizuje żadnego celu interesu ogólnego. Ich zdaniem uwaga ta jest tym bardziej trafna, gdy – jak w niniejszej sprawie – kompetencje prezesów sądów powołanych w miejsce odwołanych sędziów zostają znacznie rozszerzone ze szkodą dla organów samorządu sędziowskiego.

81. Skarżący uważają, że nawet jeśli obowiązki, które wykonywali w Sądzie Okręgowym w Kielcach wiązały się z ich udziałem w sprawowaniu władzy publicznej, to nie jest to samo w sobie wystarczające do stwierdzenia istnienia jakiegokolwiek „szczególnej więzi zaufania i lojalności” z państwem. Zarzucają, że w niniejszej sprawie pozwany Rząd nie tylko nie ustalił, na czym ta więź miałaby polegać, ale również zaprzeczył sam sobie, powołując się na przepisy art. 89 ustawy Pusp (zob. paragraf 26 powyżej) dotyczące prawa dostępu sędziów do sądu. Uważają oni, że z uwagi na niepodzielny charakter pojęcia niezawisłości sędziowskiej, z przedmiotowego prawa muszą korzystać wszyscy sędziowie, w tym ci, którzy w ramach swojego sądu oprócz funkcji sądowniczych pełnią również funkcje administracyjne.

82. Reasumując, skarżący podnoszą nie tylko zarzut braku uzasadnienia dla rzekomego wyłączenia w stosunku do nich prawa dostępu do sądu, ale także to, że brzmienie art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. wręcz silnie przemawia za włączeniem ich w zakres przedmiotowego prawa.

iii. Interweniujące strony trzecie

α) Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”

83. Strona trzecia pragnie wyjaśnić Trybunałowi, jaki jej zdaniem rzeczywisty wpływ na niezawisłość sądownictwa ma niedawna szeroka rotacja kadry kierowniczej sądów i trybunałów dokonana przez polski rząd. U podstaw tego zjawiska, jak twierdzi, leżą liczne „reformy” rządowe mające na celu wzmocnienie kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i trybunałami, a w bardziej odległej perspektywie – ograniczenie niezależności sądownictwa.

84. Strona trzecia wskazuje, że w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. procedura powoływania prezesów sądów uległa gruntownej transformacji. Precyzuje, że prawie wszystkie kompetencje w tym zakresie zostały przekazane Ministrowi Sprawiedliwości, a jednocześnie odebrano

je organom samorządu sędziowskiego. Podnosi, że wspomniane przepisy krajowe wprowadziły dwa tryby odwoływania prezesów sądów: jeden, który miał zastosowanie w tzw. okresie „przejściowym”, który rozpoczął się w sierpniu 2017 r. i zakończył w lutym 2018 r., oraz drugi, który zaczął obowiązywać po upływie tego pierwszego okresu. Ponadto argumentuje, że w tzw. „okresie przejściowym” prezesi sądów mogli być odwoływani według uznania Ministra Sprawiedliwości, bez jakiegokolwiek uzasadnienia.

85. Strona trzecia wskazuje, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ten sposób z funkcji odwołano około 149 prezesów sądów. Dodaje, że we wszystkich tych przypadkach odwołanie nastąpiło bez uprzedniej oceny wyników pracy prezesów sądów, których dotyczyły, oraz bez uwzględnienia ich ewentualnych zasług. Podnosi, że w większości przypadków decyzje ministerialne w tym zakresie były przekazywane zainteresowanemu faksem lub w sposób nieformalny i nie zawierały uzasadnienia, ale jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości publikowało na swojej stronie internetowej komunikaty, w których sugerowało, bez wyraźnego wskazania, przyczyny odwołania. Uważa, że komunikaty ministerialne stanowiły jedynie kompilację braków strukturalnych stwierdzonych w niektórych z tych sądów, bez obiektywnej oceny rzeczywistej sytuacji w każdym z nich.

86. Strona trzecia podnosi, że jednocześnie z wyżej wymienionymi działaniami władze wprowadziły szereg zmian legislacyjnych, których skutkiem było znaczne rozszerzenie kompetencji nowych prezesów sądów ze szkodą dla organów samorządu sędziowskiego. Uważa, że wszystkie tzw. „reformy” polskiego systemu sądownictwa doprowadziły do całkowitego upolitycznienia procesu nominacji sędziowskich oraz podważyły niezależność i integralność sądownictwa. Potępia kontrolę władzy rządzącej nad sądami, która jej zdaniem przejawia się na wszystkich etapach kariery sędziowskiej, jest nieproporcjonalna i ma charakter systemowy. Uważa za oczywiste, że taka sytuacja podważa zasady demokratycznego państwa prawa i stanowi zagrożenie dla ochrony sądowej zarówno obywateli polskich, jak i europejskich.

87. Strona trzecia twierdzi, że wspomniana wyżej rotacja sędziów na stanowiskach kierowniczych w polskich sądach została przeprowadzona bez wyraźnego powodu i bez jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej nad władzą wykonawczą. Uważa to za warunek *sine qua non* przejęcia kontroli nad sądami przez Ministra Sprawiedliwości.

88. Strona trzecia uważa, że fakt, iż prezesi sądów są powoływani na kadencje, których czas trwania jest z góry określony, wzmacnia ich niezależność zarówno w stosunku do przedstawicieli innych organów władzy państwowej, jak i w ramach instytucji sądowniczej. Jej zdaniem ten rodzaj mandatu stanowi istotną gwarancję zarówno autonomii sądowniczej, jak i oddzielenia sfery politycznej od pracy sądów i trybunałów.

89. Strona trzecia uważa, że decyzja przedstawicieli władzy wykonawczej o przedterminowym odwołaniu prezesów sądów, jednocześnie i w sposób arbitralny, przy braku jakiejkolwiek kontroli, jest niewątpliwie sprzeczna z zasadami określonymi w art. 6 Konwencji. Jej zdaniem, taka sytuacja wymaga analizy w świetle „testu *Vilho Eskelinen*”, który przyjęto w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* ([WI], skarga nr 63235/00, ETPC 2007-II). Strona trzecia uważa, że z analizy ustanowionych w ten sposób zasad wynika, iż na mocy Konwencji sędziowie nie tylko nie są pozbawieni prawa dostępu do sądu, ale wręcz w pełni z niego korzystają, choćby dlatego, że należą do jednej z trzech gałęzi władzy państwowej, która musi być niezależna od dwóch pozostałych.

β) Międzynarodowa Komisja Prawników (ICJ) i Amnesty International

90. Strony trzecie podkreślają rolę ochrony niezawisłości sędziowskiej, która ich zdaniem przysługuje prezesom sądów w większości systemów krajowych. Twierdzą oni, że właśnie z tego powodu prezesi sądów muszą być w stanie wykonywać swoje funkcje w całkowitej niezależności od przedstawicieli innych gałęzi władzy państwowej i bez ewentualnych nacisków z ich strony. Wywodzą, że nawet jeśli ich funkcje mają charakter administracyjny, prezesi sądów nie tracą statusu sędziów. Dodają, że przy wykonywaniu swoich funkcji prezesi sądów są zobowiązani w każdym przypadku czuwać nad prawidłowym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Wreszcie argumentują, że pełnienie takich funkcji przez sędziego jest zaledwie jednym z etapów jego kariery zawodowej.

91. Strony trzecie uważają za absolutnie konieczne, aby wszystkim procedurom związanym z karierą sędziowską towarzyszyły odpowiednie gwarancje niezawisłości sędziów, których dotyczą. Opowiadają się one za systemem wyboru i odwoływania prezesów sądów, który byłby kierowany przez niezależny organ lub organ samorządu sędziowskiego zgodnie z procedurą, która w wystarczającym stopniu wykluczałaby wszelkie ryzyko nacisku – poprzez środki dyscyplinarne, w szczególności – na zainteresowanych sędziów.

92. Strony trzecie powołują się na międzynarodowe standardy dotyczące bezpieczeństwa kadencji sędziów pełniących funkcje administracyjne w sądownictwie, a w szczególności na standardy dotyczące stabilności mandatu prezesa sądu. Twierdzą, że konieczna jest ochrona niezawisłości wszystkich sędziów, bez wyjątku.

93. Interweniujące strony trzecie podnoszą, że przy ocenie uzasadnienia przez państwo odmowy sędziom dostępu do sądu w sporach dotyczących ich kariery i bezpieczeństwa wykonywania zawodu, należy wziąć pod uwagę silny interes publiczny w zachowaniu roli, niezawisłości i uczciwości członków wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawa. Uważają one, że w takim przypadku sędzia byłby z pewnością bezpośrednim beneficjentem, na zasadzie indywidualnej, pełnej ochrony praw

gwarantowanych przez art. 6, ale *in fine* ochrona ta przyniosłaby korzyści wszystkim osobom, którym w świetle art. 6 ust. 1 przysługuje prawo do rozpatrzenia ich sprawy przez „niezawisły i bezstronny sąd”.

b) Ocena Trybunału

i. Właściwe zasady dotyczące możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 w aspekcie cywilnym

94. Trybunał przypomina, że zgodnie z jego ugruntowanym orzecznictwem, aby art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w jego aspekcie „cywilnym”, musi istnieć „spór” dotyczący „prawa”, co do którego można twierdzić, przynajmniej w sposób dający się uzasadnić (*défendable*), że jest uznawane na mocy prawa krajowego, niezależnie od tego, czy prawo to jest chronione przez Konwencję, czy też nie. Chodzi tu o rzeczywisty i poważny spór, który może dotyczyć samego istnienia prawa, jak również jego zakresu czy sposobu wykonywania. Wynik postępowania musi być bezpośrednio przesądzający dla przedmiotowego prawa, przy czym luźny związek czy odległe reperkusje nie są wystarczające, aby art. 6 ust. 1 mógł mieć zastosowanie (zob. m.in. *Baka przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 20261/12, § 100, 23 czerwca 2016r., *Boulois przeciwko Luksemburgowi* [WI], skarga nr 37575/04, § 90, ETPC 2012, *Parafia greckokatolicka w Lupeni i Inni przeciwko Rumunii* [WI], skarga nr 76943/11, § 71, ETPC 2016 (fragmenty), oraz *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [WI], skarga nr 35289/11, § 99, ETPC 2017 (fragmenty)).

95. Artykuł 6 ust. 1 nie zapewnia, że „prawa i obowiązki” o charakterze cywilnym mają jakąkolwiek konkretną treść materialną w porządku prawnym Układających się Państw: Trybunał nie może stworzyć, w drodze wykładni art. 6 ust. 1, prawa materialnego pozbawionego podstawy prawnej w danym państwie (zob. *Baka, op. cit.*, § 101, oraz *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], skarga nr 76639/11, § 45, 25 września 2018 r.). Punktem wyjścia muszą być przepisy właściwego prawa krajowego i ich wykładnia przez sądy krajowe (zob. *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 56665/09, § 62, ETPC 2017, oraz *Regner, op. cit.*, § 100).

96. Prawa przyznane w ten sposób przez ustawodawstwo krajowe mogą mieć charakter materialny lub proceduralny, albo stanowić połączenie obu tych rodzajów praw (*Denisov, op. cit.*, § 46, oraz *Regner, op. cit.*, § 101).

97. Trybunał przypomina ponadto, że zakres pojęcia „charakter cywilny” w rozumieniu art. 6 nie jest ograniczony bezpośrednim przedmiotem sporu. Trybunał wypracował bowiem szersze stanowisko, zgodnie z którym aspekt „cywilny” obejmuje sprawy, które, choć nie wydają się *a priori* dotyczyć prawa cywilnego, to jednak mogą mieć bezpośredni i znaczący wpływ na prawo o charakterze majątkowym lub niemajątkowym danej osoby (*Denisov, op. cit.*, § 51, i przytoczone tam orzecznictwo).

98. Ponadto, jeśli chodzi o charakter „cywilny” takiego prawa w rozumieniu art. 6 Konwencji, Trybunał przypomina, że zgodnie z jego orzecznictwem spory między państwem a jego urzędnikami wchodzą co do zasady w zakres tego postanowienia, chyba że kumulatywnie spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, prawo krajowe danego państwa musi wyraźnie wyłączać dostęp do sądu w stosunku do danego stanowiska lub kategorii pracowników. Po drugie, odstępstwo to musi znajdować oparcie w obiektywnych podstawach związanych z interesem państwa (zob. *Vilho Eskelinen i Inni*, *op. cit.*, § 62, *Regner*, *op. cit.*, § 107, oraz *Baka*, *op. cit.*, § 103).

99. Trybunał zwraca również uwagę, że zakres aspektu „cywilnego” został znacznie rozszerzony w sporach dotyczących służby cywilnej. Uwzględniając sytuację w Układających się Państwach oraz wymóg niedyskryminacji pomiędzy urzędnikami sektora publicznego a pracownikami sektora prywatnego, Trybunał w wyżej wymienionym wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* wyprowadził domniemanie, że art. 6 Konwencji ma zastosowanie do „zwykłych sporów pracowniczych” pomiędzy urzędnikami publicznymi a państwem, i orzekł, że do pozwanego państwa należało wykazanie, po pierwsze, że zgodnie z prawem krajowym dany urzędnik publiczny nie miał prawa dostępu do sądu, a po drugie, że wyłączenie praw gwarantowanych przez art. 6 było uzasadnione w przypadku tego urzędnika (*ibid.*, § 62).

100. Chociaż w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* Trybunał stwierdził, że jego rozumowanie ogranicza się do sytuacji dotyczącej urzędników służby cywilnej (*ibid.*, § 61), kryteria określone w tym wyroku zostały zastosowane przez Trybunał do sporów dotyczących sędziów. W szczególności, w sprawie *Baka* Wielka Izba podkreśliła, że sędziowie, choć nie są częścią administracji sensu stricto, to pozostają jednak częścią służby cywilnej sensu largo (zob. *Baka*, § 104, i przytoczone tam orzecznictwo).

101. Na przykład, art. 6 znalazł zastosowanie do sporów dotyczących zatrudnienia sędziów, których odwołano z urzędu (zob. *Denisov*, *op. cit.*, § 52 i przytoczone tam orzecznictwo, na przykład, *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga 2172/11, §§ 91 i 96, 9 stycznia 2013 r., *Kulykov i Inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 5114/09 i 17 innych, §§ 118 i 132, 19 stycznia 2017 r., *Sturua przeciwko Gruzji*, skarga nr 45729/05, § 27, 28 marca 2017 r., oraz *Kamenos przeciwko Cypru*, skarga nr 147/07, § 88, 31 października 2017 r.), odwołano z funkcji administracyjnych bez jednoczesnego odsunięcia od funkcji sądowych (*Baka*, *op. cit.*, §§ 34 i 107-111, oraz *Denisov*, *op. cit.*, §§ 25 i 47-48), zawieszono w pełnieniu funkcji sędziowskich (zob. *Paluda przeciwko Słowacji*, skarga nr 33392/12, § 34, 23 maja 2017 r., oraz *Camelia Bogdan przeciwko Rumunii*, skarga nr 36889/18, 20 października 2020 r.) lub dyscyplinarnie (*Ramos Nunes*

de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii [WI], skarga nr 55391/13 i 2 inne, §§ 119-120, 6 listopada 2018 r.).

102. Kryteria określone w wyroku *Vilho Eskelinen i Inni* zostały również zastosowane do sporów dotyczących kariery lub awansu sędziów (*Dzhidzheva-Trendafilova przeciwko Bułgarii* (dec.), skarga nr 12628/09, 9 października 2012 r., i *Tsanova-Gecheva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 43800/12, 15 września 2015 r.), przeniesienia (*Bilgen przeciwko Turcji*, skarga nr 1571/07, 9 marca 2021 r.) oraz zaprzestania sprawowania urzędu (*Olujic przeciwko Chorwacji*, skarga nr 22330/05, § 67, 5 lutego 2009 r., oraz *Harabin przeciwko Słowacji*, skarga nr 58688/11, §§ 118-123, 20 listopada 2012 r. (oba wyroki dotyczyły dyscyplinarnego odwołania z funkcji Prezesa Sądu Najwyższego)).

103. Trybunał przypomina również, że chociaż co do zasady Konwencja nie gwarantuje żadnego prawa do zajmowania określonego stanowiska publicznego w administracji sądowej (*Dzhidzheva-Trendafilova*, *op. cit.*, § 38, oraz *Harabin przeciwko Słowacji* (dec.), skarga nr 62854/00, Zbiór Wyroków i Decyzji 2004-VI), prawo takie może wynikać z przepisów krajowych. O ile dostęp do zatrudnienia i pełnionych funkcji może co do zasady stanowić przywilej, który nie może być sankcjonowany drogą sądową, to nie dotyczy to utrzymania lub warunków realizowania takiego stosunku służbowego. Na przykład, w wyżej wymienionym wyroku w sprawie *Baka* Trybunał uznał, że skarżący był uprawniony na mocy prawa krajowego do pełnienia funkcji prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego przez całą sześciolletnią kadencję (zob. *Baka*, *op. cit.*, §§ 107-111, oraz *Denisov*, *op. cit.*, § 46).

ii. Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

α) W przedmiocie istnienia prawa

104. Trybunał zauważa, że każdy ze skarżących został powołany do pełnienia funkcji wiceprezesa sądu na okres sześciu lat, zgodnie z art. 26 § 2 ustawy Pusp w brzmieniu obowiązującym w momencie objęcia przez nich funkcji (paragraf 23 powyżej). Stwierdza następnie, po pierwsze, że zainteresowani otrzymywali wynagrodzenie związane ze sprawowaną funkcją, a po drugie, że ich powołanie na tę funkcję nie było kwestionowane wewnętrznie. Zauważa ponadto, że zgodnie z przywołanym wyżej przepisem art. 26 § 2 ustawy Pusp, wiceprezesa sądów byli powoływani na sześciolletnią kadencję bez możliwości ponownego objęcia tej funkcji przed upływem sześciu lat od zakończenia kadencji. Niewątpliwie z powyższego wynika, że kadencja skarżących powinna była co do zasady trwać sześć lat (odpowiednio od października i maja 2014 r. do października i maja 2020 r.). Tymczasem w niniejszej sprawie zainteresowane osoby zostały odwołane w styczniu 2018 r.

105. Trybunał zauważa, że w czasie objęcia funkcji przez skarżących odwołanie prezesów sądów uzależnione było od spełnienia określonych przesłanek materialnych i proceduralnych. Zauważa on w szczególności, że w art. 27 ust. 1 ustawy Pusp przewidziano wyczerpujący katalog przesłanek odwołania z funkcji przed upływem kadencji (paragraf 24). Zauważa ponadto, że zgodnie z tym przepisem odwołanie prezesa sądu mogło nastąpić jedynie w przypadku rażącego niewywiązywania się przez niego z obowiązków służbowych lub gdy dalszego pełnienia funkcji nie dało się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Zauważa ponadto, że zgodnie z art. 27 §§ 2 i 3 tej samej ustawy ministerialna decyzja o odwołaniu wymagała uzyskania pozytywnej opinii KRS, której Minister Sprawiedliwości musiał przedstawić swoje uzasadnienie (paragraf 25).

106. Ponadto, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami niezawisłości sędziowskiej i nieusuwalności sędziów prawo skarżących do sprawowania ich funkcji przez cały okres kadencji objęte było ochroną. Artykuł 180 Konstytucji stanowi, że złożenie sędziego z urzędu lub zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Artykuł 178 Konstytucji gwarantował niezawisłość sędziów (zob. paragraf 14 powyżej; zob. *mutatis mutandis*, *Baka, op. cit.*, § 108).

107. Trybunał uważa, że fakt, iż zakończenie kadencji skarżących nastąpiło *ex lege* na mocy przepisu przejściowego art. 17 § 1 nowej ustawy, która weszła w życie w dniu 12 lipca 2017 r. (paragraf 33 powyżej), nie może *ex tunc* zniweczyć dającego się uzasadnić charakteru (*le caractère défendable*) prawa, które gwarantowały im przepisy obowiązujące w chwili objęcia funkcji przez skarżących. Jak wspomniano powyżej, normy te wyraźnie określały czas trwania ich kadencji – sześć lat – jak również konkretne przyczyny jej zakończenia. Skoro to ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. miałyby uchylać poprzednio obowiązujące normy, to właśnie ona jest przedmiotem „sporu”, w odniesieniu do którego należy rozważyć możliwość zastosowania gwarancji rzetelności proceduralnej wynikającej z art. 6 ust. 1. W świetle okoliczności niniejszej sprawy Trybunał nie może zatem rozstrzygnąć na podstawie przedmiotowej ustawy, czy istniało prawo wynikające z prawa krajowego (zob. *mutatis mutandis*, *Baka, op. cit.*, §§ 110-111).

108. W świetle powyższego Trybunał uważa, że powstał „spór” co do prawa skarżących do sprawowania funkcji wiceprezesa sądu. „Spór” ten był „rzeczywisty”, bowiem chodziło o to, czy skarżący byli uprawnieni do dalszego sprawowania funkcji prezesa sądu. Był on również „poważny”, biorąc pod uwagę rolę odgrywaną przez prezesów sądu oraz bezpośrednie skutki majątkowe dla skarżących związane z przedterminowym zakończeniem ich mandatów (paragraf 151 poniżej). Wreszcie, był on „bezpośrednio przesądzający” dla przedmiotowego prawa,

ponieważ odwołanie skarżących skutkowało przedterminowym zakończeniem ich mandatu do sprawowania funkcji prezesów sądu (zob., *mutatis mutandis*, *Denisov*, *op. cit.*, §§ 48-49).

109. Tym samym Trybunał uważa, że istniało prawo osób piastujących funkcję wiceprezesa sądu do pełnienia funkcji do czasu upływu ich kadencji lub do czasu zakończenia ich mandatu sędziowskiego oraz że osoby te mogły w sposób dający się uzasadnić (*défendable*) twierdzić, że prawo krajowe chroniło je przed arbitralnym odwołaniem z funkcji wiceprezesa sądu przed upływem kadencji (zob. *Baka*, *op. cit.*, § 109).

β) W przedmiocie „charakteru cywilnego” omawianego prawa: zastosowanie kryteriów przyjętych w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni*

110. Na tym etapie Trybunał musi ustalić, w świetle testu przyjętego w wyroku *Vilho Eskelinen i Inni* (cyt. powyżej), zastosowanego w wyżej wymienionych sprawach *Baka*, §§ 112-118, i *Denisov*, §§ 51-54, czy „prawo”, którego dochodzą skarżący, miało „charakter cywilny” w autonomicznym znaczeniu tego pojęcia zawartego w art. 6 ust. 1.

111. Trybunał uznaje za nieprzekonujący argument Rządu, że art. 6 ust. 1 nie miał zastosowania w aspekcie cywilnym wyłącznie z tego powodu, że przedmiotowy spór był kwestią prawa publicznego i że nie chodziło o żadne prawo „o charakterze cywilnym”. Jak wskazano powyżej, aspekt cywilny tego postanowienia może mieć zastosowanie do sporu o charakterze publicznoprawnym, jeżeli względy prywatnoprawne mają pierwszeństwo przed względami publicznoprawnymi ze względu na bezpośrednie konsekwencje dla prawa cywilnego o charakterze majątkowym lub niemajątkowym. Ponadto Trybunał kieruje się kryteriami przyjętymi w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (cyt. powyżej) i co do zasady zakłada, że „zwykłe spory pracownicze” członków służby publicznej, w tym członków wymiaru sprawiedliwości, wywołują właśnie bezpośrednie skutki dla ich praw obywatelskich (*Vilho Eskelinen i Inni*, *op. cit.*, § 62, *Baka*, *op. cit.*, § 104 i *Denisov*, *op. cit.*, § 53).

112. Trybunał przypomina w tym kontekście, że w wyroku *Denisov* (cyt. powyżej), który dotyczył przedterminowego odwołania skarżącego z funkcji prezesa sądu apelacyjnego, uznał, że spór wynikający z tego odwołania był „zwykłym sporem pracowniczym”, bowiem zasadniczo dotyczył (i) zakresu obowiązków pracowniczych skarżącego oraz (ii) jego wynagrodzenia w ramach stosunku pracy (*Denisov*, *op. cit.*, § 54). W świetle tych dwóch ustaleń Trybunał uznał, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że przedmiotowy spór pozbawiony był elementu „cywilnego” lub że taki element nie był na tyle istotny, aby art. 6 mógł mieć zastosowanie w jego aspekcie „cywilnym”.

113. Stosując konsekwentnie kryteria przyjęte w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni*, Trybunał powtarza, że spełnienie pierwszego z tych warunków wymaga, aby pozwane państwo wyraźnie przewidziało w swoim prawie

krajowym wyłączenie dostępu do sądu w stosunku do danego stanowiska lub kategorii pracowników (zob. *Baka, op. cit.*, § 113).

– Czy prawo krajowe pozbawiało skarżących prawa dostępu do sądu?

114. Trybunał powtarza, że aby przepisy krajowe wyłączające dostęp do sądu wywoływały jakikolwiek skutek na gruncie art. 6 ust. 1 w danej sprawie, muszą być zgodne z zasadą praworządności. Pojęcie to, które zostało wyraźnie wymienione w preambule do Konwencji i które jest nieodłącznie związane ze wszystkimi jej artykułami, wymaga w szczególności, aby każda ingerencja w wykonywanie prawa była co do zasady oparta na akcie prawnym o zastosowaniu ogólnym (*Baka, op. cit.*, § 117).

115. Trybunał przypomina ponadto, że w nielicznych sprawach, w których uznał, że pierwszy warunek testu „*Vilho Eskelinena*” został spełniony, wyłączenie dostępu do sądu w stosunku do danego stanowiska było jasne i „wyraźne” (zob. *Baka, op. cit.*, § 113). Na przykład, w sprawie *Suküt przeciwko Turcji* (dec.), skarga nr 29773/00, 1 września 2007 r.), która dotyczyła wcześniejszego przejścia w stan spoczynku oficera wojskowego z powodów dyscyplinarnych, konstytucja turecka wyraźnie przewidywała, że decyzje Wysokiej Rady Wojskowej nie podlegały kontroli sądowej. To samo dotyczyło decyzji Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów w sprawach *Apay* i *Nazsiz* (decyzje cytowane powyżej), które dotyczyły odpowiednio powołania i dyscyplinarnego zwolnienia prokuratorów (zob. także *Özpınar przeciwko Turcji*, skarga nr 20999/04, § 30, 19 października 2010 r., która dotyczyła zwolnienia sędziego z przyczyn dyscyplinarnych).

116. Niniejszą sprawę należy odróżnić od spraw cytowanych powyżej, ponieważ Rząd nie wykazał, że prawo krajowe w sposób oczywisty i „wyraźny” pozbawiło skarżących dostępu do sądu. W związku z tym Trybunał zauważa, że na poparcie swoich argumentów dotyczących takiego wyłączenia w odniesieniu do skarżących, Rząd powołuje się na cały szereg artykułów ustawy Pusp dotyczących statusu sędziów oraz środków odwoławczych dostępnych w prawie krajowym w odniesieniu do niektórych decyzji dotyczących sędziów. Ponadto Rząd przytoczył dwa przykłady z orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, które uznał za istotne dla niniejszej sprawy (paragrafy 36-37 i 63 powyżej). Tymczasem żaden z artykułów przepisów przytoczonych przez Rząd nie przewiduje, a tym bardziej nie przewiduje w sposób jasny i „wyraźny”, że sędziowie, którzy oprócz funkcji orzeczniczych pełnią funkcje administracyjne lub kierownicze w sądownictwie, są pozbawieni dostępu do sądu w przypadku m.in. sporu wynikającego z ich przedterminowego odwołania z funkcji. Uważa, że to samo odnosi się do przykładów orzecznictwa przytoczonych przez Rząd. W jego ocenie wyroki Trybunału Konstytucyjnego, na które powołuje się Rząd, nie są w stanie potwierdzić

istnienia praktyki krajowej, która wyłączałaby w sposób abstrakcyjny prawo dostępu do sądu w stosunku do sędziów należących do omawianej kategorii. Jednakże w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał uważa, że nie ma potrzeby rozstrzygania, czy pierwszy warunek testu zastosowanego w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* został spełniony, ponieważ, z powodów przedstawionych poniżej, drugi warunek tego samego testu nie został spełniony.

– Czy rzekome pozbawienie skarżących dostępu do sądu opierało się na obiektywnych względach związanych z interesem państwa?

117. Rząd twierdzi, że ze względu na swój charakter funkcje wykonywane przez skarżących wiązały się z wykonywaniem uprawnień właściwych dla suwerenności państwa, a zatem wchodziły w zakres sprawowania władzy publicznej (paragrafy 58-59). Trybunał przypomina w tym względzie, że sama okoliczność, iż dana osoba należy do sektora lub służby, które uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej, nie jest decydująca. Aby wyłączenie było uzasadnione, państwo musi wykazać, że przedmiot sporu dotyczy wykonywania władzy państwowej lub podważa szczególną więź zaufania i lojalności między zainteresowaną osobą a państwem (*Vilho Eskelinen i Inni*, *op. cit.*, § 62).

118. Trybunał przypomina, że w swoim niedawnym orzecznictwie podkreślał szczególną rolę sądownictwa w społeczeństwie: jako gwarant sprawiedliwości, która jest podstawową wartością w państwie prawa, musi ono cieszyć się zaufaniem obywateli, aby móc wykonywać swoje zadanie (*Baka*, *op. cit.*, § 164, i przytoczone tam orzecznictwo). Wniosek ten zachowuje aktualność w przypadku przyjęcia środka wpływającego na karierę sędziego, takiego jak odwołanie sędziego z funkcji administracyjnych w sądownictwie. Zważywszy na znaczącą pozycję sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym oraz rosnącą wagę przywiązywaną do praworządności i podziału władz, a także potrzebę zachowania niezawisłości sądownictwa (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, *op. cit.*, § 196, oraz *Guðmundur Andri Ástráðsson* [WI], skarga nr 26374/18, § 233, 1 grudnia 2020 r.), Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przy rozstrzyganiu sporów dotyczących ich utrzymania na stanowisku, usuwania z urzędu lub warunków sprawowania urzędu.

119. W tym względzie, po wydaniu wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (cyt. powyżej), Trybunał miał do czynienia jedynie z kilkoma sprawami, w których zwrócono się do niego o ocenę drugiego wskazanego przez niego testu: w sprawie *Sukūt* (decyzja cyt. powyżej), która dotyczyła wcześniejszego przejścia w stan spoczynku oficera wojskowego z powodów dyscyplinarnych, oraz w sprawie *Spūlis i Vaškevičs przeciwko Łotwie* (dec.), skargi nr 2631/10 i 12253/10, 18 listopada 2014 r.), które dotyczyły cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa skarżącemu, który był odpowiedzialny

za zadania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu oraz innemu skarżącemu, który zajmował jedno z najwyższych stanowisk w państwowej służbie skarbowej i kierował wydziałem dochodzeń kryminalnych w sprawach celnych. W każdej z tych spraw Trybunał uznał, że wyłączenie dostępu do sądu było uzasadnione, ponieważ przedmiot sporu odnosił się do wykonywania władzy państwowej lub podważał „szczególną więź zaufania i lojalności” między zainteresowaną osobą a państwem jako pracodawcą.

120. Trybunał zauważył, że wyżej przytoczonego orzecznictwa, które dotyczyło oficera wojskowego i wyższych urzędników państwowych, z których wszyscy byli służbowo związani z władzą wykonawczą państwa, nie można przenosić na grunt niniejszej sprawy, która dotyczy członków wymiaru sprawiedliwości. Dla Trybunału test, zgodnie z którym przedmiot sporu jest związany z zakwestionowaniem szczególnej więzi zaufania i lojalności, należy odczytywać w świetle gwarancji niezawisłości sądownictwa. Te dwa pojęcia, mianowicie szczególna więź zaufania i lojalności wymagana od urzędników państwowych oraz niezawisłość sądownictwa, nie są łatwe do pogodzenia. Podczas gdy stosunek pracy między urzędnikiem państwowym a państwem można tradycyjnie określić na podstawie zaufania i lojalności wobec władzy wykonawczej w zakresie, w jakim pracownicy państwowi są zobowiązani do realizacji polityki rządu, członkowie sądownictwa korzystają ze szczególnych gwarancji uznawanych za niezbędne do wykonywania funkcji sądowniczych i są zobowiązani m.in. do kontrolowania aktów rządowych. Złożony charakter stosunków służbowych między członkami władzy sądowniczej a państwem wymaga, aby władza sądownicza była wystarczająco odsunięta od innych gałęzi państwa w wykonywaniu swoich funkcji, tak aby mogła podejmować decyzje oparte *a fortiori* na wymogach wynikających z prawa i sprawiedliwości, bez obaw czy faworyzowania. Iluzoryczne byłoby przekonanie, że sędziowie mogą stać na straży praworządności i realizować zasadę rządów prawa, jeśli prawo krajowe pozbawia ich ochrony wynikającej z Konwencji w sprawach bezpośrednio dotyczących ich niezawisłości i bezstronności (zob. *mutatis mutandis*, Kövesi, *op. cit.*, § 124, oraz *Bilgen przeciwko Turcji*, skarga nr 1571/07, § 79, 9 marca 2021 r.).

121. W niniejszej sprawie Trybunał podziela stanowisko skarżących i zauważa, że pozwany Rząd nie przedstawił żadnego argumentu, który pozwoliłby mu stwierdzić, że przedmiot sporu – przedterminowe odwołanie każdego ze skarżących z funkcji prezesa sądu – mieścił się w zakresie wykonywania władzy państwowej i że wyłączenie gwarancji na podstawie art. 6 było w związku z tym obiektywnie uzasadnione. Uważa, że brak sądowej kontroli legalności decyzji o odwołaniu skarżących z funkcji nie może służyć interesom państwa, które respektuje zasadę praworządności (Kövesi, *op. cit.*, § 124). Trybunał zauważa ponadto, że decyzje ministerialne o odwołaniu skarżących z funkcji nie zawierały uzasadnienia, co tym bardziej

utrudnia mu uznanie, że spór dotyczył wyjątkowych i nadrzędnych powodów, mogących uzasadnić wyłączenie go spod kontroli sądowej (zob. *mutatis mutandis*, *Bilgen*, *op. cit.*, § 80). Uważa on, że sędziowie muszą mieć możliwość korzystania z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że jedynie kontrola legalności danego środka przez niezależny organ sądowy może zapewnić skuteczność takiej ochrony (zob. *mutatis mutandis*, *Kövesi*, *op. cit.*, § 124).

122. W konsekwencji, nawet zakładając, że pierwsza z przesłanek „testu *Vilho Eskelinen*” została spełniona, Rząd nie był w stanie wykazać, że wyłączenie w stosunku do skarżących prawa dostępu do sądu było uzasadnione ze względu na interes państwa oraz że przedmiot sporu dotyczył wykonywania władzy państwowej lub że doszło do zakwestionowania „szczególnej więzi zaufania i lojalności” między skarżącymi a państwem zatrudniającym. Biorąc bowiem pod uwagę szczególny status członków sądownictwa i znaczenie kontroli sądowej nad postępowaniami dotyczącymi usunięcia lub odwołania sędziów, Trybunał uważa, że nie można powiedzieć, że szczególna więź zaufania między państwem a skarżącymi uzasadniała wyłączenie ich praw wynikających z Konwencji (zob. *mutatis mutandis*, *Savino i Inni przeciwko Włochom*, skarga nr 17214/05 i 2 inne, § 78, 28 kwietnia 2009 r.).

123. Artykuł 6 ust. 1 Konwencji ma zatem zastosowanie w świetle drugiego warunku określonego w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni*.

124. W związku z powyższym należy odrzucić wstępne zastrzeżenie Rządu dotyczące braku możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji.

2. Zarzut niewyczerpania krajowych środków odwoławczych

a) Stanowiska stron

i. Rząd

125. Rząd twierdzi, że skarżący nie wyczerpali krajowych środków odwoławczych. Podniósł, że jeśli skarżący uznawali, że brak w ich sprawie środka, który pozwoliłby im zaskarżyć decyzję o odwołaniu z funkcji, naruszał ich prawo do sądu, mogli byli wnieść do Trybunału Konstytucyjnego skargę na przepis art. 17 § 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., na podstawie którego przedmiotowa decyzja została wydana, podnosząc, że przedmiotowy przepis ustawowy jest niezgodny z art. 60 i art. 78 Konstytucji. Rząd utrzymuje, że gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł na korzyść skarżących, zainteresowane władze krajowe byłyby zobowiązane do zmiany przedmiotowych przepisów w taki sposób, aby zapewnić skarżącym skuteczny środek odwoławczy w celu zakwestionowania zgodności z prawem przedterminowego zakończenia ich mandatu wiceprezesów sądu. Dodaje, że zainteresowane strony mogłyby wówczas wystąpić przeciwko państwu z powództwem o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ Kodeksu cywilnego (paragraf 35).

ii. Skarżący

126. Skarżący kwestionują argumenty Rządu. Uważają, że środek odwoławczy, do którego odwołuje się Rząd, w niniejszej sprawie nie jest skuteczny z kilku powodów.

127. Po pierwsze, zarzucają, że z pism ministerialnych, o których mowa w paragrafach 6 8 i 12 powyżej, wynika, że Minister Sprawiedliwości konsekwentnie wykluczał możliwość zaskarżenia w jakikolwiek sposób jego decyzji o odwołaniu skarżących z funkcji. Uważają, że oświadczenie Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie było jasne i nigdy nie zostało zakwestionowane przez Rząd. W dalszej kolejności twierdzą, że nawet wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku na ich korzyść nie mogłoby doprowadzić do uchylenia zaskarżonych decyzji. Utrzymują, że taki wyrok mógłby skutkować jedynie stwierdzeniem nieważności przepisu ustawowego, na podstawie którego decyzje te zostały wydane. Twierdzą, że nawet gdyby na podstawie art. 190 § 1 Konstytucji (paragraf 14 powyżej) taki wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógł stanowić podstawę prawną do wznowienia postępowania krajowego, które zakończyło się wydaniem wspomnianych decyzji merytorycznych, to należy zauważyć, że w prawie krajowym brak jest takiej procedury. Podnoszą oni ponadto, że nie istnieje żaden przepis prawa procesowego, który umożliwiałby wznowienie jakiegokolwiek postępowania wewnętrznego.

128. Skarżący uważają, że w świetle wszystkich powyższych czynników skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie nie spełniała warunków określonych w sprawie *Szott Medyńska przeciwko Polsce* ((dec.), skarga nr 47414/99, 9 października 2003 r.), które ich zdaniem muszą być spełnione, aby zaktualizował się obowiązek skorzystania przez nich z takiego środka odwoławczego przed wniesieniem skargi do Trybunału. Argumentując, że okres stosowania art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. był krótki, podnoszą, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym niewątpliwie zostałyby umorzone przez tę najwyższą instancję krajową na podstawie art. 39 § 1 ust. 3 ustawy o postępowaniu przed tym sądem (paragraf 15 powyżej). Z odpowiedniego orzecznictwa Sądu Najwyższego wywodzą oni, że nawet wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku na ich korzyść nie mogłoby prowadzić do automatycznego wznowienia dotyczącego ich postępowania krajowego. Wreszcie twierdzą, że w zakresie, w jakim Rząd powołał się na możliwość wytoczenia przez nich powództwa o odszkodowanie przeciwko państwu, argumenty Rządu w tym zakresie nie mają znaczenia dla oceny skuteczności skargi konstytucyjnej. Zwracają uwagę, że w każdym razie przestrzeganie przez polski Trybunał Konstytucyjny wymogów art. 6 jest kwestią dyskusyjną, biorąc pod uwagę obecny kryzys związany z tym sądem.

b) Ocena Trybunału

129. Trybunał przypomina, że celem art. 35 ust. 1, który ustanawia zasadę wyczerpania krajowych środków odwoławczych, jest przyznanie Układającym się Stronom możliwości zapobiegania lub zaradzenia zarzucanym naruszeniom Konwencji jeszcze przed wystąpieniem do Trybunału w związku z tymi naruszeniami (*Selmouni przeciwko Francji* [WI], skarga nr 25803/94, § 74, ETPC 1999-V). Na Rządzie, podnoszącym zarzut niewyczerpania tych środków, spoczywa obowiązek wykazania Trybunałowi, że w przedmiotowym czasie dany środek był skuteczny i dostępny zarówno w teorii, jak i w praktyce, a więc że istniał do niego dostęp oraz że w odniesieniu do zarzutów skarżącego środek ten mógł zapewnić mu zadośćuczynienie i w rozsądnym zakresie miał perspektywę powodzenia (zob. m.in. *Vernillo przeciwko Francji*, 20 lutego 1991 r., Seria A nr 198, § 27 oraz *Dalia przeciwko Francji*, 19 lutego 1998 r., § 38, Zbiór 1998-I).

130. Trybunał przypomina ponadto, że określił okoliczności, w których polski skarżący może być zobowiązany do wniesienia skargi konstytucyjnej w celu wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Zatem skarga taka może stanowić skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu Konwencji jedynie wówczas gdy: (a) w bezpośrednim zastosowaniu przepisu ustawodawstwa krajowego uznanego za niekonstytucyjny doszło do wydania orzeczenia mogącego naruszać Konwencję, oraz (b) przepisy proceduralne mające zastosowanie w odniesieniu do wzruszenia takiego orzeczenia wydanego w sprawie indywidualnej przewidują jego uchylenie na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność wspomnianego przepisu lub wznowienie procedury prowadzącej do wydania takiego orzeczenia (zob. m.in. *Szott-Medyńska przeciwko Polsce* (dec.), skarga nr 47414/99, 9 października 2003 r., *Pachla przeciwko Polsce* (dec.), skarga nr 8812/02, 8 listopada 2005 r., oraz *Liss przeciwko Polsce* (dec.), skarga nr 14337/02, 16 marca 2010 r., *Urban przeciwko Polsce* (dec.), skarga nr 29690/06, 7 września 2010 r., oraz *Hösl-Daum i Inni* (dec.), skarga nr 10613/07, § 42, 7 października 2014 r.).

131. W niniejszej sprawie Trybunał zgadza się ze skarżącymi i zauważa, że Rząd nie wykazał, iż skorzystanie przez nich z jakiegokolwiek środka odwoławczego o charakterze konstytucyjnym mogło doprowadzić albo do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji ministerialnych, albo do wznowienia postępowania krajowego zakończonego wydaniem tych decyzji. Zauważa, że Rząd nie wskazał, na podstawie jakich przepisów prawa krajowego skarżący mogliby wystąpić z wnioskiem o wznowienie przedmiotowego postępowania krajowego. Zauważa ponadto, że analiza przepisów art. 17 § 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. przez Trybunał Konstytucyjny wydaje mu się mało prawdopodobna, biorąc pod uwagę przejściowy charakter tych przepisów ustawodawczych i krótki okres ich obowiązywania oraz samo brzmienie odpowiednich postanowień art. 39 § 1

pkt 3 ustawy o trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (paragraf 15 powyżej). W szczególności Trybunał zauważa, że z odpowiednich przepisów wyżej wymienionego artykułu tej ustawy wynika, iż Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli okaże się, że w dniu wydania orzeczenia akt normatywny będący przedmiotem tego postępowania nie ma już mocy obowiązującej. W związku z tym zauważa, po pierwsze, że decyzje ministerialne w przedmiocie odwołania skarżących z funkcji wiceprezesów sądu zostały przekazane zainteresowanym w dniu 2 stycznia 2018 r., a po drugie, że art. 17 § 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., na podstawie którego zostały wydane powyższe decyzje, obowiązywał przez okres sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. do dnia 12 lutego 2018 r.

132. Wreszcie, w zakresie, w jakim Rząd powołał się na możliwość wytoczenia przez skarżących powództwa o odszkodowanie na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego (paragraf 125 powyżej), Trybunał zauważa, biorąc pod uwagę swoje ustalenia zawarte w paragrafie 131 powyżej, dotyczące ewentualnej skargi konstytucyjnej, że twierdzenia Rządu dotyczące powództwa, którego wniesienie byłoby uzależnione od uprzedniego uwzględnienia przedmiotowej skargi konstytucyjnej, pozostają dyskusyjne. Trybunał zauważa, że poza skutkiem czysto kompensacyjnym, środek odwoławczy, na który powołuje się Rząd, nie mógł w żaden sposób zaradzić skardze skarżących dotyczącej zarzucanego braku dostępu do sądu.

133. W świetle powyższego Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie pozwany Rząd nie wykazał kumulatywnego spełnienia przesłanek określonych w sprawie *Szott-Medyńska*, co skutkowałoby powstaniem po stronie skarżących obowiązku wniesienia skargi konstytucyjnej.

134. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie była środkiem odwoławczym, który należało wyczerpać.

135. Tym samym Trybunał odrzuca podniesiony przez Rząd zarzut niewyczerpania przez skarżących krajowych środków odwoławczych w myśl art. 35 ust. 1 i 4 Konwencji.

3. *Wniosek w przedmiocie dopuszczalności*

136. Stwierdzając, że skargi nie są w sposób oczywisty nieuzasadnione ani z jakiegokolwiek innego powodu niedopuszczalne na gruncie art. 35 Konwencji, Trybunał uznaje je za dopuszczalne.

B. Przedmiot skargi

137. Strony nie zgłosiły żadnych innych uwag poza wymienionymi powyżej.

138. Trybunał przypomina, że prawo dostępu do sądu – czyli prawo do wniesienia sprawy do sądu w sprawach cywilnych – jest nieodłącznym elementem prawa wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji, który określa gwarancje mające zastosowanie zarówno w odniesieniu do organizacji i składu sądu, jak i trybu postępowania. Wszystko to składa się na prawo do rzetelnego procesu sądowego chronione przez art. 6 ust. 1 (*Baka, op. cit.*, § 120).

139. Trybunał przypomina ponadto, że prawo do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowane przez art. 6 ust. 1 Konwencji, należy interpretować w świetle zasady praworządności, która wymaga istnienia skutecznego środka odwoławczego umożliwiającego dochodzenie praw cywilnych (*Běleš i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 47273/99, § 49, ETPC 2002-IX, oraz *Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii* [WI], skarga nr 5809/08, § 126, ETPC 2016). Każdej osobie przysługuje prawo do rozpoznania przez sąd każdego sporu dotyczącego jej praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Tym samym art. 6 ust. 1 ustanawia „prawo do sądu”, w ramach którego prawo dostępu do sądu, a mianowicie prawo do wniesienia sprawy do sądu w sprawach cywilnych, jest tylko jednym z aspektów (*Cudak przeciwko Litwie* [WI], skarga nr 15869/02, § 54, ETPC 2010, *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975, § 36, Seria A nr 18 oraz *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein przeciwko Niemcom* [WI], skarga nr 42527/98, § 43, ETPC 2001-VIII).

140. Prawo dostępu do sądu nie ma jednak charakteru bezwzględnego i może doznawać ograniczeń. Nie mogą one przy tym ograniczać przysługującego jednostce dostępu w taki sposób lub do takiego stopnia, że dochodzi do naruszenia istoty samego prawa. Co więcej ograniczenia te dają się pogodzić z art. 6 ust. 1 tylko wtedy, gdy dążą do osiągnięcia uprawnionego celu i jeżeli istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem (*Zubac przeciwko Chorwacji* [WI], skarga nr 40160/12, § 78, 5 kwietnia 2018 r., oraz *Baka, op. cit.*, § 120).

141. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że z pism ministerialnych, o których mowa w paragrafach 6, 8 i 12 powyżej wynika, że wydane przez Ministra Sprawiedliwości decyzje o odwołaniu skarżących z funkcji wiceprezesów sądu nie podlegały zaskarżeniu. Zauważa ponadto, że pozwany Rząd w swoich pismach skierowanych do Trybunału w sprawie dopuszczalności i przedmiotu skarg nie przytoczył argumentu przeciwnego (paragrafy 64-69 powyżej).

142. Jeśli chodzi o pytanie, czy kwestionowane ograniczenie miało uprawniony charakter, Trybunał zauważa, że z uwag Rządu streszczonych powyżej w paragrafie 72 jasno wynika, że wyłączenie w stosunku do skarżących środka odwoławczego polegającego na zaskarżeniu decyzji o ich odwołaniu z funkcji miało na celu ułatwienie wdrożenia ministerialnych reform polskiego systemu sądownictwa.

143. Nie kwestionując uprawnionego charakteru samego celu zaskarżonego ograniczenia, Trybunał pragnie podkreślić rosnące znaczenie, jakie nadaje się w aktach międzynarodowych i aktach Rady Europy, a także w orzecznictwie sądów międzynarodowych i praktyce innych organów międzynarodowych poszanowaniu zasady rzetelności proceduralnej w sprawach dotyczących usuwania lub odwoływania sędziów, a w szczególności udziału organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej w odniesieniu do każdej decyzji mającej wpływ na zakończenie kadencji sędziego (*Baka, op. cit.*, § 121, oraz *Kövesi, op. cit.*, § 156, w odniesieniu do prokuratorów). Po drugie, Trybunał podkreślił rosnące znaczenie podziału władz oraz potrzebę zachowania niezawisłości sądownictwa (*Ramon Nunez de Carvalho e Sá, op. cit.*, § 196, oraz *Baka, op. cit.*, § 165).

144. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że skarżący zostali przedterminowo odwołani z funkcji prezesów sądu przez Ministra Sprawiedliwości, który wydał przedmiotowe decyzje na podstawie art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. Zauważa, że wyżej wymieniony przepis ustawy miał charakter przejściowy i upoważniał Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesów sądów według własnego uznania, bez konieczności zaistnienia jakichkolwiek przesłanek materialnych czy proceduralnych. Zauważa ponadto, że sporne decyzje Ministra Sprawiedliwości nie zostały uzasadnione ani poddane kontroli organu zewnętrznego względem Ministra Sprawiedliwości i od niego niezależnego.

145. Trybunał zwraca uwagę na oświadczenia skarżących, które zostały streszczone w paragrafie 78 powyżej i które nie były kwestionowane przez Rząd, dotyczące sposobu wykonywania przez nich swoich obowiązków jako prezesów sądu oraz braku jakichkolwiek zarzutów ze strony Ministra Sprawiedliwości pod tym względem. Zdaniem Trybunału, w świetle wyżej wymienionych czynników i okoliczności związanych z odwołaniem skarżących, skarżący mieli uzasadnione podstawy, by przypuszczać, że decyzje wydane wobec nich przez Ministra Sprawiedliwości zawierały element arbitralności. Trybunał powtarza, że arbitralność, która z definicji przeczy zasadzie praworządności (*Al-Dulimi i Montana Management Inc., op. cit.*, § 145), jest tak samo niedopuszczalna w odniesieniu do praw proceduralnych, jak w odniesieniu do praw materialnych (*Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* [WI], skarga nr 80982/12, § 118, 15 października 2020 r.).

146. Mając na uwadze całokształt przedstawionego materiału, Trybunał może jedynie stwierdzić, po pierwsze, że odwołanie skarżących z funkcji zostało oparte na przepisie ustawowym, którego zgodność z wymogami praworządności wydaje mu się wątpliwa (paragrafy 144-145 powyżej) (zob. *mutatis mutandis, Baka, op. cit.*, § 117) oraz, po drugie, że środek ten nie był obwarowany żadnym z podstawowych wymogów sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał podkreśla również, że decyzjom ministerialnym

o odwołaniu skarżących z funkcji nie towarzyszyło żadne uzasadnienie. Uważa, że w kontekście prawnym, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, w których odwołanie prezesów sądu pozostawione jest całkowicie w gestii Ministra Sprawiedliwości, a ministerialne decyzje o odwołaniu nie zawierają żadnego uzasadnienia, brak jakiejkolwiek kontroli zgodności z prawem tych decyzji nie może leżeć w interesie państwa. Trybunał zauważa, że w odróżnieniu od krajowych przepisów prawnych obowiązujących zarówno przed wejściem w życie art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., jak i po upływie okresu jego obowiązywania, krajowe przepisy prawne, które miały zastosowanie w momencie odwołania skarżących z funkcji, w żaden sposób nie chroniły ich przed przedterminowym i arbitralnym zakończeniem mandatu wiceprezesów sądów (paragrafy 17-32 powyżej). Trybunał uważa jednak, że członkowie władzy sądowniczej muszą korzystać z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy wykonawczej i że jedynie kontrola przez niezależny organ sądowy zgodności z prawem takiej decyzji o ich odwołaniu może zapewnić skuteczność tego prawa (zob. *mutatis mutandis*, *Kövesi*, *op. cit.*, § 124).

147. Trybunał podkreśla wagę, jaką przywiązuje się zarówno do potrzeby ochrony niezawisłości sądownictwa, jak i do poszanowania rzetelności proceduralnej w sprawach dotyczących kariery sędziów. W niniejszej sprawie zauważa nie tylko, że krajowe przepisy prawne obowiązujące w czasie odwołania skarżących z funkcji nie określały *expressis verbis* przesłanek odwołania prezesa sądu w drodze odstępstwa od zasady nieusuwalności sędziów w czasie trwania ich kadencji (*Guðmundur Andri Ástráðsson*, *op. cit.*, § 239), ale także, że niemal wszystkie uprawnienia w tej dziedzinie zostały skoncentrowane w rękach jedyne go przedstawiciela władzy wykonawczej (zob. pkt 98 opinii przyjętej przez Komisję Wenecką na 113. sesji plenarnej (Wenecja, 8-9 grudnia 2017 r., CDL-AD(2017)031), cytowany w paragrafie 38 powyżej, oraz pkt 47 opinii nr 19 (2016) przyjętej przez CCJE w dniu 10 listopada 2016 r., cytowany w paragrafie 43 powyżej), przy jednoczesnym wyłączeniu z tego procesu organów samorządu sędziowskiego, a w szczególności KRS (zob. pkt 106 ww. opinii Komisji Weneckiej, paragraf 38 powyżej; w odniesieniu do innych istotnych elementów międzynarodowych, zob. również pkt 1.3 i 7.1-2 Europejskiej Karty Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów z 8-10 lipca 1998 r. oraz pkt 49-52 załącznika do Zalecenia Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)12 w sprawie sędziów: niezależności, efektywności i odpowiedzialności, przyjętego w dniu 17 listopada 2010 r., przytoczonego w paragrafach 77-78 ww. wyroku w sprawie *Baka*, wraz z innym właściwym orzecznictwem przytoczonym w paragrafach 79, 81 i 83 tego wyroku). Trybunał zwraca ponadto uwagę na okoliczności towarzyszące odwołaniu skarżących z funkcji, takie jak w szczególności pozbawienie ich prawa do bycia wysłuchanym i prawa do poznania powodów decyzji

ministerialnych ich dotyczących oraz brak jakiejkolwiek kontroli krytykowanych decyzji o zwolnieniu z funkcji przeprowadzonej przez organ niezależny od Ministra Sprawiedliwości.

148. Trybunał zauważa z niepokojem, że w swoich uwagach streszczonych w paragrafie 72 powyżej pozwany Rząd stwierdził, że opisane powyżej normy prawne regulujące przedterminowe odwoływanie prezesów sądów umożliwiły mu pominięcie odpowiednich procedur. Trybunał zauważa, że to właśnie te procedury stanowią w niniejszej sprawie gwarancje leżące u podstaw zasady zapisanej w art. 6 Konwencji, zgodnie z którą „niezawisły sąd” – w rozumieniu tego postanowienia Konwencji – musi być „nieusuwalny” (zob. *Guðmundur Andri Ástráðsson, op. cit.*, § 239), niezależnie od tego, czy dany sędzia został odwołany ze swoich funkcji sędziowskich, czy tylko z funkcji administracyjnych, które pełnił w organach władzy sędziowskiej. Mając na uwadze znaczenie roli sędziów w ochronie praw konwencyjnych, Trybunał uważa, że konieczne jest wprowadzenie zabezpieczeń proceduralnych w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony autonomii sędziowskiej przed niewłaściwymi wpływami zewnętrznymi (ustawodawczymi i wykonawczymi) lub wewnętrznymi. Chodzi tu o zaufanie do władzy sędziowskiej (*Bilgen, op. cit.*, § 96). Trybunał uważa, że tam, gdzie w grę wchodzi kariery sędziów, jak w niniejszej sprawie, gdzie Minister Sprawiedliwości podjął jednostronną i uprzednią decyzję o odwołaniu skarżących z funkcji, powinny istnieć poważne powody uzasadniające wyjątkowy brak kontroli sądowej. Tymczasem w niniejszej sprawie Rząd nie przekazał Trybunałowi żadnych takich informacji (*ibid.*, § 96).

149. Ponieważ przedterminowe zakończenie mandatów skarżących jako wiceprezesów sądu nie zostało zbadane przez sąd powszechny ani przez żaden inny organ wykonujący funkcje sądowe, pozwane państwo naruszyło samą istotę prawa dostępu skarżących do sądu (zob. *Baka, op. cit.*, § 121).

150. Tym samym doszło do naruszenia prawa skarżących do dostępu do sądu gwarantowanego na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

151. Zgodnie z art. 41 Konwencji:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

152. Skarżący utrzymują, że w wyniku przedterminowego zakończenia ich mandatów jako prezesów sądu utracili oni korzyści związane z tą funkcją

(dodatki za wysługę lat, emeryturę i dodatek jubileuszowy, a także tzw. „trzynastkę” wyższą od faktycznie otrzymywanej). Każdy ze skarżących przedstawił szczegółowe zestawienie kwot – odpowiednio 26 152,31 EUR i 33 287,70 EUR – których domaga się z tytułu szkody majątkowej.

153. Dodatkowo twierdzą, że przedterminowe zakończenie ich mandatów zaszkodziło ich karierom i reputacji zawodowej oraz że doświadczyli w związku z tym znacznej frustracji i upokorzenia. Z tego względu każdy z nich wnosi o zasądzenie kwoty 75 000 EUR tytułem słusznego zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową, którą jego zdaniem poniósł.

154. Zdaniem Rządu kwota dochodzona tytułem rzekomej szkody niemajątkowej jest nadmierna i nieuzasadniona. Zarzuca brak związku przyczynowego między rzekomą szkodą majątkową a stwierdzeniem naruszenia art. 6 Konwencji. Nie kwestionując dokładności kwot dochodzonych tytułem szkody majątkowej, Rząd uważa, że są one hipotetyczne.

155. Nie spekulując na temat dokładnych kwot, jakie wyniosłyby wynagrodzenia i dodatki, które otrzymaliby skarżący, gdyby pełnili swoje funkcje jako wiceprezesi sądu do czasu upływu ich kadencji, Trybunał zauważa, że ponieśli oni szkodę majątkową, którą należy uwzględnić (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, *op. cit.*, § 191). Uważa również, że skarżący musieli ponieść szkodę niemajątkową, a samo stwierdzenie naruszenia Konwencji w niniejszym wyroku nie jest wystarczające do jej naprawienia. Orzekając na zasadzie słuszności i w świetle wszystkich informacji znajdujących się w jego posiadaniu, Trybunał uznaje za zasadne zasądzenie na rzecz każdego ze skarżących kwoty 20 000 EUR za wszystkie szkody łącznie, powiększonej o wszelkie kwoty, które mogą być należne od tych kwot tytułem podatków.

B. Koszty i wydatki

156. Skarżący nie wnoszą żadnych żądań w tym zakresie.

157. Trybunał za słusne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ

1. *Postanawia*, jednogłośnie, połączyć skargi;
2. *Uznaje*, głosami 6 do 1, skargi za dopuszczalne;
3. *Uznaje*, głosami 6 do 1, że doszło do naruszenia art. 6 Konwencji;
4. *Uznaje*, głosami 6 do 1,

WYROK W SPRAWIE BRODA I BOJARA przeciwko POLSCE

- a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz każdego ze skarżących kwotę 20 000 EUR (dwadzieścia tysięcy euro) tytułem odszkodowania za szkodę majątkową i niemajątkową, przeliczoną na walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu płatności;
 - b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
5. *Oddala*, jednogłośnie, w pozostałej części roszczenie o zasądzenie słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku francuskim i obwieszczono pisemnie w dniu 29 czerwca 2021 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener

Ksenija Turković

Kanclerz

Przewodnicząca

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do niniejszego wyroku załączono opinię odrębną sędziego Wojtyczka.

K.T.U.

R.D.

ROZBIEŻNA OPINIA ODREBNA SĘDZIEGO WOJTYCZKA

Nie podzielam stanowiska większości składu, zgodnie z którym art. 6 ma zastosowanie w niniejszej sprawie. A skoro postanowienie to nie ma zastosowania, to nie mogło dojść do jego naruszenia. Mam również zastrzeżenia co do sposobu, w jaki Trybunał uzasadnia swój wyrok. Jednocześnie chciałbym wyraźnie zaznaczyć, że podzielam obawy większości co do zgodności zasad legislacyjnych będących przedmiotem niniejszej sprawy z obiektywnymi standardami państwa prawa i obowiązującymi w Polsce zasadami konstytucyjnymi.

I. KWESTIE METODOLOGICZNE: W JAKI SPOSÓB USTALIĆ PRAWO KRAJOWE?

1.1. Niniejsza sprawa po raz kolejny ukazuje trudności, jakie napotyka sąd międzynarodowy przy ustalaniu treści prawa krajowego. Z analizy orzecznictwa (zob. np. *Xero Flor przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, 7 maja 2021 r.) wynika, że nawet jeśli w postępowaniu przed sądami międzynarodowymi zasada *iura novit curia* nie dotyczy prawa krajowego, to Trybunał może ustalić *proprio motu* elementy mające znaczenie dla prawa krajowego.

Ponadto, zgodnie z utrwaloną praktyką, kwestia wyczerpania krajowych środków odwoławczych podlega zasadom szczególnym. Trybunał bada tę kwestię tylko wtedy, gdy Rząd podniesie zarzut w tym zakresie, i rozstrzyga w granicach podniesionego zarzutu, zasadniczo opierając się tylko na oświadczeniach stron. Nie dążąc do precyzyjnego ustalenia przedmiotowej treści prawa krajowego we wszystkich jego niuansach i subtelnościach, Trybunał ogranicza się do oceny siły przekonywania argumentów każdej ze stron. W zależności od jakości przedstawionych argumentów, ta sama kwestia prawa krajowego dotycząca wyczerpania środków odwoławczych może zatem zostać rozstrzygnięta dwojako w dwóch różnych sprawach.

1.2. W niniejszym wyroku Trybunał nie przyjął jednolitej metodologii ustalania treści prawa krajowego. Stwierdza on istnienie prawa w krajowym systemie prawnym na podstawie analizy litery poszczególnych przepisów ustawowych i konstytucyjnych, bez próby uwzględnienia – jak wymagają tego reguły wykładni obowiązujące w Polsce – innych istotnych czynników, takich jak ich cel czy kontekst aksjologiczny, oraz bez uwzględnienia orzecznictwa krajowego (paragrafy 95-97 wyroku i pkt 2 poniżej). Trybunał rozważa, czy pierwsze kryterium ustanowione w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* ([WI], skarga nr 63235/00, ETPC 2007-II) zostało spełnione przez pryzmat oświadczeń Rządu, oceniając jedynie przepisy, na które się powołano i zawarte w nich streszczenie orzecznictwa (zob. paragraf 105). Kwestia istnienia środków odwoławczych

nie jest rozstrzygana na podstawie obowiązujących przepisów czy orzecznictwa, lecz wyłącznie na podstawie pism ministerialnych i twierdzeń Rządu (paragraf 132 wyroku).

1.3. W tych okolicznościach wskazane byłoby opracowanie precyzyjnej i jednolitej metodologii, aby móc ustalić z wymaganą dokładnością treść prawa krajowego i móc zebrać, w razie potrzeby *proprio motu*, odpowiednie źródła.

II. KWESTIA ISTNIENIA PRAWA (PRAWA PODMIOTOWEGO) W KRAJOWYM SYSTEMIE PRAWNYM

2.1. Większość składu słusznie zauważa w paragrafie 95 (podkreślenie dodane), że „Trybunał nie może stworzyć, w drodze wykładni art. 6 ust. 1, prawa materialnego pozbawionego podstawy prawnej w danym państwie (zob. *Baka, op. cit.*, § 101, oraz *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], skarga nr 76639/11, § 45, 25 września 2018 r.) Punktem wyjścia muszą być przepisy odpowiedniego prawa krajowego **i ich wykładnia przez sądy krajowe** (zob. *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [WI], skarga nr 56665/09, § 62, ETPC 2017, oraz *Regner, op. cit.*, § 100)”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, pojęcie „prawa o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 jest pojęciem prawnym, które odnosi się do prawa krajowego. W niniejszej sprawie Trybunał musiał więc w pierwszej kolejności ustalić dokładną treść prawa krajowego, biorąc pod uwagę orzecznictwo polskie. Dodam, że podejmując autonomiczną decyzję w kwestiach prawa krajowego, takich jak kwestia istnienia prawa (prawa w znaczeniu podmiotowym) w niniejszej sprawie, Trybunał musiał również uwzględnić wszystkie reguły wykładni obowiązujące w danym systemie prawnym.

2.2. Zwracam w tym kontekście uwagę, że kwestia, czy w prawie polskim sędzia korzysta z przywileju nieusuwalności, jest przedmiotem bardzo bogatego i spójnego orzecznictwa, ugruntowanego od początku XXI wieku.

Na pierwszy rzut oka orzecznictwo to może jednak wydawać się niejednoznaczne. Trybunał Konstytucyjny przedstawił bowiem m.in. następujące stanowisko (wyrok P 20/04 z 7 listopada 2005 r.):

„Na status prawny sędziego patrzeć więc należy przede wszystkim przez pryzmat ogólnych założeń konstytucyjnych odnoszących się do instytucji publicznych oraz ich konkretyzację wynikającą dla sądów z art. 45 Konstytucji. Szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Stanowią „reakcję” ustawodawcy konstytucyjnego na doświadczenia historyczne, które bez wątpienia pokazują, że samo zadekretowanie niezawisłości sędziowskiej jako fundamentalnej zasady sprawowania władzy sądowniczej jest niewystarczające. Potrzeba tutaj daleko idących gwarancji odnoszących się również do różnych aspektów statusu zawodowego sędziów. Wynika z tego jednak, że przepisy konstytucyjne

dotyczące sędziów nie zawierają regulacji, które byłyby «celem samym w sobie», a zwłaszcza nie statuuje osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa.

Tak więc chodzi tu w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego. Niemniej jednak pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji. Zagwarantowanie praw i wolności człowieka i obywatela jest jednym z najważniejszych celów konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej, a ponieważ wynikają one z niezbywalnej godności właściwej człowiekowi (art. 30 Konstytucji), nie mają charakteru pomocniczego i instrumentalnego w stosunku do żadnego innego przepisu konstytucyjnego. Odróżnia je to zasadniczo od uprawnień, które Konstytucji przyznaje określonym grupom funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziom, a które mają charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów. Ujmując rzecz w uproszczeniu oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie». Tego rodzaju «prawa» nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym «refleksem» konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym”.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił jednak swoje stanowisko. W szczególności można tu przytoczyć następujące wypowiedzi Trybunału zawarte w uzasadnieniu wyroku K 7/10 z dnia 8 maja 2012 r.:

„W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że art. 180 ust. 2 Konstytucji, wyrażając trzy szczegółowe zasady dotyczące statusu zawodowego sędziów (zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu i zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko), stanowi korelat zasady nieusuwalności i konstytuuje jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Ów gwarancyjny charakter art. 180 ust. 2 Konstytucji urzeczywistnia się przez ustanowienie normy odsyłającej, z której wynikają pewne standardy w zakresie dopuszczalności zastosowania instytucji przeniesienia sędziego. Jednocześnie podkreśla się, że realizowana na płaszczyźnie ustrojowej ochrona statusu zawodowego sędziów nie jest celem samym w sobie, ma bowiem służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej. Takie ujęcie rozwiązania, zorientowanego wokół zagwarantowania sędziemu stabilizacji w zakresie siedziby (tzn. miejsca służbowego, w ramach którego sędzia sprawuje władze sądowniczą) i stanowiska (tzn. spełniania urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju czy szczebla); (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, I. Iwulski, *op. cit.*, s. 144 i s. 209) wyklucza możliwość opisywania gwarancji płynących z art. 180 ust. 2 Konstytucji w kategorii publicznych praw podmiotowych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 180, *op. cit.*)”.

Trybunał Konstytucyjny wyraził również następujące stanowisko: „nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska

służbowego w określonym sądzie». Tego rodzaju «prawa» nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym «refleksem» konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym» (wyrok z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04); należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie potwierdził to stanowisko w wyrokach z 27 marca 2013 r. (wyrok K 27/12) i 22 września 2015 r. (wyrok P 37/14) oraz w postanowieniach z 30 listopada 2015 r. (postanowienie SK 30/14) i 6 września 2006 r. (postanowienie Ts 103/65)).

To samo stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu Ts 26/99 z dnia 8 czerwca 1999 r.:

„Niezawisłość sędziowska, chroniona przez powołane gwarancje, służyć ma zapewnieniu prawa obywateli do sądu (art. 45 Konstytucji) oraz zapewniać poszanowanie konstytucyjnych zasad ustrojowych, w szczególności zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji).

Z uwagi na tak określony cel powołanych przepisów należy przyjąć, że mają one charakter ogólny (ustrojowy) i nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do konstruowania publicznych praw podmiotowych przysługujących poszczególnym sędziom. Nieusuwalność jest więc gwarancją przedmiotową”.

W wyroku K 1/12 wydanym w dniu 12 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny, opierając się na tych częściach wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., które podkreślały ustrojowy charakter gwarancji związanych ze statusem sędziego, wyraził następujące stanowisko: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 178 ust. 2 Konstytucji nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów”.

Następnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał o tym w wyroku P 37/14 z dnia 22 września 2015 r.:

„W wyroku z 13 grudnia 2005 r. o sygn. SK 53/04 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134), Trybunał trafnie przyjął, że niezawisłe orzekanie, będąc immanentną cechą funkcji sędziowskiej, nie może być rozpatrywane w kategoriach prawa podmiotowego samego sędziego lub strony postępowania (zob. cz. III, pkt VI.1 uzasadnienia wyroku)”.

Należy również przypomnieć, że podobne stanowisko wyraża zdecydowana większość polskiej doktryny. Za przykład może tu posłużyć stanowisko wyrażone przez sędziego Garlickiego:

„(...) niezawisłość sędziowska nie może być rozumiana w kategoriach prawa podmiotowego, ani tym bardziej indywidualnego przywileju sędziego. Z pewnością wynika z tego szereg uprawnień, ale ich celem nie jest stworzenie sfery indywidualnej swobody działania (charakterystycznej dla podmiotowych praw i wolności jednostki), lecz stworzenie warunków niezbędnych do prawidłowego wykonywania funkcji sędziego. [...] Skoro zasada niezawisłości sędziowskiej nie może być rozumiana w kategoriach prawa podmiotowego, to sędzia nie może opierać skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji [...] (L. Garlicki, „Artykuł 178” [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2005, t. 4, § 9).

Chodzi tu o przepisy ustrojowe, które określają główne cechy statusu sędziego. Ich celem jest zapewnienie niezawisłości i bezstronności, a więc określenie «warunków

o charakterze podmiotowym, które są źródłem legitymacji sędziów do rozpoznawania spraw i które zapewniają spełnienie przez sąd cech określonych w art. 45 ust. 1» (wyrok SK 27/01, wydany przez Trybunał Konstytucyjny 11 grudnia 2002 r. (OTK ZU 2002, nr 7, dokument nr 93, s. 1242)). Wyklucza to możliwość rozpatrywania uprawnień sędziego określonych w art. 180 z pojęciem prawa podmiotowego. (L. Garlicki, „Artykuł 180” [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, op. cit., § 2; zob. też R. Hauser, „Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane”, *Krajowa Rada Sądownictwa* 2015, nr 1, s. 7)”.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał za prawo podmiotowe gwarancję przywrócenia na poprzednie stanowisko po zakończeniu kadencji, przysługującą niektórym sędziom (uchwała interpretacyjna W 2/91 z dnia 6 listopada 1991 r., dotycząca obowiązujących wówczas przepisów). Gwarancja taka należy w istocie rzeczy zasadniczo do sfery prywatnej sędziego (w tej kwestii zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Ts 262/12 z dnia 18 lipca 2014 r.).

Z przedstawionego powyżej orzecznictwa wynika, że zasada nieusuwalności sędziów nie jest prawem podmiotowym w prawie polskim. Zdaję sobie sprawę, że sytuacja prawna prezesa czy wiceprezesa sądu, określona przez bardzo precyzyjne przepisy ustawy, różni się od sytuacji prawnej sędziego, określonej przede wszystkim przez bardziej ogólne normy określone w Konstytucji. Jednakże, pomimo tych różnic, można tu zastosować *argumentum a fortiori*: jeżeli normy prawne gwarantujące nieusuwalność sędziów nie są źródłem praw podmiotowych, to (*a fortiori*) przepisy regulujące kadencję prezesa sądu, która z definicji jest funkcją administracyjną, również nie są źródłem praw podmiotowych.

2.3. Istnieje również bogaty, spójny i jednoznaczny dorobek orzecznictwa konstytucyjnego, który potwierdza, że przepisy konstytucyjne regulujące kadencję w organie wyposażonym we władzę publiczną nie mogą stanowić źródła praw podmiotowych (zob. wyroki K 29/95 (23 kwietnia 1996 r.), K 15/96 (18 marca 1997 r.), K 30/98 (23 czerwca 1999 r.), K 13/99 (3 listopada 1999 r.), K 1/04 (10 października 2004 r.) i K 4/06 (23 marca 2006 r.). Orzecznictwo to dotyczy wielu różnych funkcji publicznych. Można tu wymienić między innymi wyrok K 4/06 z dnia 23 marca 2006 r., w którym Trybunał Konstytucyjny wyraził następujące stanowisko:

„Gdy przepisy odnoszą się do stosunku specyficznego, bo dotyczącego piastowania mandatu w organie przedstawicielskim, to jego piastowania nie da się utożsamić ze słusznym nabytym prawem podmiotowym odnoszącym się do całego okresu kadencji. Prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi «prawa nabytego» w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer (zob. orzeczenia TK: z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10 i z 18 marca 1997 r., sygn. K 15/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 8 oraz wyroki: z 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, z 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155 i z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93)”.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że polskie orzecznictwo konstytucyjne uznaje zasadę ochrony praw nabytych. Ochrona ta nie ma charakteru absolutnego, ponieważ ustawodawca może ograniczyć lub uchylić prawa nabyte, jeśli respektuje wystarczające *vacatio legis* i jeśli uzasadnione interesy usprawiedliwiają taki środek.

W każdym razie z przytoczonego orzecznictwa krajowego wynika, że sytuacja prawna osoby pełniącej funkcję publiczną w ogólności nie jest prawem nabytym, do którego ma zastosowanie konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych, chroniąca indywidualne sytuacje prawne ustanowione przez ustawę lub na jej podstawie. Powinno to mieć również zastosowanie do prezesa lub wiceprezesa sądu, którzy są powoływani na czas określony.

2.4. Odwołuję się tu również do postanowienia I NO 12/18 z dnia 6 lutego 2019 r., w którym Sąd Najwyższy potwierdził – *a posteriori* – stanowisko skarżących, zgodnie z którym ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych nie przewidywała możliwości odwołania od ministerialnych decyzji o odwołaniu prezesa lub wiceprezesa sądu na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. Sąd Najwyższy potwierdził również, że ustawy regulujące organizację sądów powszechnych i wojskowych wyłączały inne kategorie spraw spornych związanych z wykonywaniem władzy państwowej przez sędziów tych sądów. Decyzja ta wydaje mi się korelować z przytoczonym powyżej orzecznictwem konstytucyjnym.

2.5. W niniejszej sprawie większość składu stwierdza w paragrafie 108, że „pojawił się «spór» dotyczący prawa skarżących do sprawowania funkcji wiceprezesa sądu”, i stwierdza, że przedmiotowy spór był rzeczywisty, poważny i bezpośrednio związany z przedmiotowym prawem. W paragrafie 109 większość składu wyciągnęła następujący wniosek:

„Tym samym Trybunał uważa, że istniało prawo osób piastujących funkcję wiceprezesa sądu do pełnienia funkcji do czasu upływu ich kadencji lub do czasu zakończenia ich mandatu sędziowskiego oraz że osoby te mogły w sposób dający się uzasadnić (*défendable*) twierdzić, że prawo krajowe chroniło je przed arbitralnym odwołaniem z funkcji wiceprezesa sądu przed upływem kadencji (zob. *Baka, op. cit.*, § 109)”.

Trudno mi zrozumieć, w jaki sposób istnienie kwestii spornej dotyczącej prawa może prowadzić do wniosku, że prawo to istnieje. Ponadto wniosek, że prawo krajowe chroniło skarżących przed arbitralnym zakończeniem ich mandatu wiceprezesa sądu jest trudny do pogodzenia z twierdzeniami, że brakowało ochrony sądowej (zob. paragrafy 116, 131-133, 149 i 150 wyroku).

Podsumowując tę część opinii, należy podkreślić, że przytoczone powyżej orzecznictwo krajowe pozwala na dokonanie następujących ustaleń: 1) prawo krajowe nie uznaje prawa podmiotowego sędziów do nieusuwalności, a tym bardziej prawa prezesa sądu do nieusuwania z funkcji, oraz 2) sytuacja prawna prezesa lub wiceprezesa sądu nie jest prawem nabytym, do którego miałyby zastosowanie konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych.

W tych okolicznościach niniejsza sprawa wydaje mi się zatem bardzo podobna do sprawy *Karoly Nagy przeciwko Węgrom* ([WI], skarga nr 56665/09, 14 września 2017 r.). Stanowisko wyrażone przez większość składu, które celowo pomija zasady wykładni obowiązujące w krajowym systemie prawnym, prowadzi do stworzenia w krajowym systemie prawnym prawa podmiotowego, które zgodnie z orzecznictwem krajowym nie istnieje.

Mogę zrozumieć, że większość składu nie zgadza się z tym orzecznictwem krajowym. Trudno jednak zaakceptować strategię pomijania go i zajmowania odmiennego stanowiska bez żadnego wyjaśnienia.

III. ZASTOSOWANIE KRYTERIÓW USTANOWIONYCH W WYROKU W SPRAWIE *ESKELINEN*

3.1. Moim zdaniem, ponieważ art. 6 nie ma zastosowania z powodów przedstawionych w pkt 2 powyżej, nie ma potrzeby sprawdzania, czy spełnione są kryteria określone w wyroku w sprawie *Eskelinen* (cyt. powyżej). Ponieważ jednak Trybunał orzekł w tej sprawie, chciałbym zwrócić uwagę na następujące trudności w ich stosowaniu.

3.2. W sprawie *Eskelinen*, Trybunał sformułował następujące kryteria (podkreślenie dodane):

„62. Reasumując, aby pozwane państwo mogło powoływać się przed Trybunałem na status skarżącego jako urzędnika służby cywilnej dla celów wyłączenia ochrony przewidzianej art. 6, spełnione muszą zostać dwa warunki. Po pierwsze państwo musi w prawie krajowym **w sposób wyraźny wyłączać prawo dostępu do sądu dla stanowiska lub kategorii personelu, którego sprawa dotyczy**. Po drugie wyłączenie to musi być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki interesu państwa. Sam fakt, iż skarżący był w sektorze lub dziale uczestniczącym w wykonywaniu władzy nadanej prawem publicznym, nie był sam w sobie decydujący. Aby wyłączenie było uzasadnione, nie wystarczy, aby państwo ustaliło, że dany urzędnik służby cywilnej uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub że między urzędnikiem służby cywilnej a państwem jako pracodawcą istnieje – stosując słowa Trybunału użyte w sprawie *Pellegrin* – «szczególna więź zaufania i lojalności». Zadaniem państwa jest również wykazanie, że **dany przedmiot sporu jest powiązany z wykonywaniem władzy państwowej lub że doszło do zakwestionowania szczególnej więzi**”.

Pierwsze kryterium nie jest zbyt jasne; może ono prowadzić do rozbieżnych interpretacji i znacznie komplikuje zadanie stron przed Trybunałem.

Po pierwsze, zgodnie z wyrokiem w sprawie *Eskelinen* wyłączenie musi dotyczyć *stanowiska lub kategorii pracowników*. W państwie prawa nie do pomyślenia jest całkowite wyłączenie wszelkich sporów dotyczących danego stanowiska lub kategorii pracowników. Jak wynika z ostatniego zdania cytowanego paragrafu, charakter sporów dotyczących urzędników może być bardzo różny, a wyłączenie mogłoby obejmować tylko niektóre z nich.

Po drugie, wyłączenie w *odniesieniu do stanowiska lub kategorii pracowników* może wynikać nie z wyliczenia kategorii stanowisk lub kategorii pracowników, ale z bardziej abstrakcyjnych i szerszych sformułowań odnoszących się do charakteru wykonywanych funkcji. Wybór sformułowań jest kwestią techniki legislacyjnej. Nie ma powodu, aby preferować technikę legislacyjną opartą na wyliczeniu kategorii stanowisk lub pracowników.

W tych okolicznościach lepiej byłoby, zamiast mówić o *kategorii stanowisk lub pracowników*, odwołać się do *kategorii sporów*, która obejmowałaby *spory związane z wykonywaniem władzy państwowej lub kwestionujące szczególną więź zaufania i lojalności*.

Po trzecie, Trybunał uważa, że wyłączenie na mocy ustawy musi być „wyraźne”. Jednakże wyłączenie „wyraźne” nie jest tożsame z wyłączeniem przez „wyraźny” przepis ustawy. Wyłączenie „wyraźne” może wynikać z treści ustawy lub z wyraźnego orzecznictwa i nie zawsze wymaga wyraźnej normy. Należy ponownie podkreślić, że kwestia techniki legislacyjnej jest tu drugorzędna.

Jeśli chodzi o drugie kryterium (wyłączenie z przyczyn obiektywnych, związanych z interesem państwa, oraz konieczność, aby przedmiot sporu był związany z wykonywaniem władzy państwowej lub kwestionował szczególną więź zaufania i lojalności), to zauważam, że jest ono bardzo szerokie. Przyjęte sformułowanie wyklucza również analizę proporcjonalności środka.

3.3. Z analizy argumentów stron i uzasadnienia niniejszego wyroku wynika, że stosowanie tych kryteriów prowadzi do paradoksów. W celu ustalenia możliwości zastosowania art. 6 konieczne jest sprawdzenie w szczególności, czy dostęp do sądu jest wyraźnie wyłączony. Stwierdzenie naruszenia Konwencji wymaga ustalenia, że dostęp do sądu został wyłączony. Nawet jeśli kwestia wyłączenia dostępu do sądu nie jest w obu przypadkach tożsama (wyłączenie ogólne – indywidualne), trudno jest opracować spójną strategię argumentacyjną, zwłaszcza jeśli wyłączenie indywidualne wynika z zasady ogólnej.

Skarżący w niniejszej sprawie (podobnie jak inni w wielu innych sprawach), argumentując w oparciu o kryteria przyjęte w wyroku w sprawie *Eskelinen*, utrzymują, że prawo krajowe nie zawierało przepisu wyłączającego dostęp do sądu (pkt 66, 67 i 71 uwag skarżących), by następnie, odnosząc się do kwestii merytorycznej, stwierdzić, że nie mieli realnej możliwości dostępu do sądu (pkt 85 uwag skarżących). Rząd, argumentując w oparciu o kryteria przyjęte w wyroku w sprawie *Eskelinen*, twierdzi, że dostęp do sądu był wyłączony (zob. pkt 51 i 55-62 uwag Rządu). Niemniej jednak utrzymuje, że skarżący mieli dostęp do sądu – najpierw do sądu konstytucyjnego, a następnie, na późniejszym etapie, do sądu cywilnego właściwego do orzekania w kwestii odszkodowania za poniesioną szkodę (zob. pkt 28-33 uwag Rządu).

Sam Trybunał stwierdza to w paragrafie 116 wyroku:

„Tymczasem żaden z artykułów przepisów przytoczonych przez Rząd nie przewiduje, a tym bardziej nie przewiduje w sposób jasny i «wyraźny», że sędziowie, którzy oprócz funkcji orzeczniczych pełnią funkcje administracyjne lub kierownicze w sądownictwie, są pozbawieni dostępu do sądu w przypadku m.in. sporu wynikającego z ich przedterminowego odwołania z funkcji. [Trybunał] uważa, że to samo odnosi się do przykładów orzecznictwa przytoczonych przez Rząd. W jego ocenie wyroki Trybunału Konstytucyjnego, na które powołuje się Rząd, nie są w stanie potwierdzić istnienia praktyki krajowej, która wyłączałaby w sposób abstrakcyjny prawo dostępu do sądu w stosunku do sędziów należących do omawianej kategorii”.

W tej części uzasadnienia przedstawiono argumenty przemawiające za tym, że w niniejszej sprawie dostęp do sądu nie był zamknięty. Jednakże, jeśli ani ustawa, ani orzecznictwo nie wyłączały dostępu do sądu, nie ma powodu, aby stwierdzić, że doszło do naruszenia art. 6, dopóki zainteresowane osoby nie sprawdzą w praktyce, czy dostęp do sądu był dla nich rzeczywiście zamknięty.

Trybunał podsumowuje jednak ten paragraf w następujący sposób:

„Jednakże w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał uważa, że nie ma potrzeby rozstrzygania, czy pierwszy warunek kryterium zastosowanego w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* został spełniony, ponieważ, z powodów przedstawionych poniżej, drugi warunek tego samego kryterium nie został spełniony”.

W dalszej części zajmuje jednak odmienne stanowisko:

„141. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że z pism ministerialnych, o których mowa w paragrafach 6, 8 i 12 powyżej wynika, że wydane przez Ministra Sprawiedliwości decyzje o usunięciu skarżących z funkcji wiceprezesów sądu nie podlegały zaskarżeniu. Zauważa ponadto, że pozwany Rząd w swoich pismach skierowanych do Trybunału w sprawie dopuszczalności i przedmiotu skarg nie przytoczył argumentu przeciwnego (paragrafy 64-69 powyżej)”.

Zatem sędziowie, którzy oprócz funkcji orzeczniczych pełnią funkcje administracyjne lub kierownicze w sądownictwie, są pozbawieni dostępu do sądu w przypadku sporu wynikającego z ich przedterminowego odwołania z funkcji. Pierwszy warunek określony w wyroku w sprawie *Eskelinen* jest zatem spełniony.

W tych okolicznościach kryteria ustanowione w wyroku w sprawie *Eskelinen* wydają się być pułapką dla stron i Trybunału, ponieważ zachęcają do wyrażania poglądów, które trudno pogodzić.

3.4. Jeśli chodzi o drugie kryterium ustanowione w sprawie *Eskelinen*, zauważam, że orzecznictwo Trybunału w zakresie ich stosowania jest rozbieżne. Chociaż istnieją orzeczenia, które podkreślają brak właściwych powodów wyłączenia dostępu do sądu w stosunku do sędziów (*Kövesi przeciwko Rumunii*, skarga nr 3594/19, § 124, 5 maja 2020 r., *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, skarga nr 76521/12, § 78, 9 marca 2021 r. oraz *Bilgen przeciwko Turcji*, skarga nr 1571/07, § 79, 9 marca 2021 r.), to istnieje również odmienne orzecznictwo. Szczególne odniesienie należy tu uczynić

do decyzji w sprawie *Apay przeciwko Turcji* (skarga nr 3964/05, 11 grudnia 2007 r., podkreślenie dodane), w której Trybunał stwierdził, co następuje:

„Trybunał przyjął ostatnio nowe stanowisko w tym względzie w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* ([WI], skarga nr 63235/00, ETPC 2007). [...]”

W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że prawo krajowe wyraźnie wyłącza wszelkie środki odwoławcze od decyzji Rady Najwyższej. Artykuł 159 Konstytucji przyznaje immunitet jurysdykcyjny przedmiotowym decyzjom. W związku z tym pierwszy warunek jest spełniony.

W odniesieniu do drugiego warunku Trybunał zauważa, że przedmiotem sporu jest wykonywanie zawodu sędziego. **Przypomina, że wymiar sprawiedliwości nie jest zwykłą służbą publiczną, ponieważ jest jednym z podstawowych przejawów suwerenności i wchodzi w zakres regaliów państwa** (zob. *Pitkevich przeciwko Rosji* (dec.), skarga nr 47936/99, 8 lutego 2001 r.). **Z definicji urząd sędziego wiąże się z wykonywaniem uprawnień właściwych dla suwerenności państwa a tym samym jest bezpośrednio związany z wykonywaniem władzy publicznej (...)**

Dwa warunki ustanowione w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* dotyczące wyłączenia skargi dotyczącej służby publicznej z ochrony przyznanej przez art. 6 są zatem spełnione w niniejszej sprawie: dostęp do sądu jest zakazany przez prawo krajowe, a zakaz ten opiera się na obiektywnych podstawach związanych z interesem państwa”.

Nie wydaje mi się, aby można było zakwestionować, że w niniejszej sprawie przedmiot sporu związany jest z wykonywaniem władzy państwowej. Drugie kryterium wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen*, zgodnie z jego brzmieniem, jest spełnione.

Zauważam również, że stanowisko, zgodnie z którym „urząd sędziego zakłada wykonywanie uprawnień właściwych dla suwerenności państwa” jest ważnym argumentem na poparcie stanowiska zajmowanego przez sądy krajowe w kwestii nieusuwalności sędziów jako ewentualnego prawa podmiotowego.

Różne trudności związane z interpretacją i stosowaniem kryteriów zawartych w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen* stanowią ważny argument przemawiający za ich zmianą.

IV. KWESTIA WYCZERPANIA ŚRODKÓW ODWOŁAWCZYCH

4.1. Podejmując kwestię wyczerpania środków odwoławczych w niniejszej sprawie, większość składu powołuje się na decyzję w sprawie *Szott-Medynska i Inni przeciwko Polsce* (dec., skarga nr 47414/99, 9 października 2003 r.). W tej sprawie Trybunał rozważał w szczególności kwestię skuteczności skargi konstytucyjnej w kontekście przepisów zamykających dostęp do sądu. Wyraził stanowisko, zgodnie z którym skarga konstytucyjna jest skutecznym środkiem prowadzącym do ponownego rozpoznania sprawy, a tym samym odblokowania dostępu do sądu. Taka sama sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. W tym kontekście na pierwszy rzut oka może wydawać się nieco zaskakujące, że ten sam środek

odwoławczy został uznany za skuteczny w uzyskaniu dostępu do sądu w sprawie *Szott-Medynska*, a z kolei nieskuteczny w niniejszej sprawie. Chociaż, jak już wyjaśniono, Trybunał rozstrzyga te kwestie na podstawie uwag przedstawionych przez strony, uważam, że różnice między tymi dwiema sprawami powinny być zostać lepiej wyjaśnione.

4.2. Decyzja w sprawie *Szott-Medynska* została wydana przed reformą polskiego Kodeksu cywilnego z 2004 r., która dotyczyła odpowiedzialności państwa. Reforma ta, która w pełni wdrożyła art. 77 ust. 1 Konstytucji, umożliwiła w szerokim zakresie dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej przez niekonstytucyjny przepis prawa. Wprowadzone w 2004 r. przepisy Kodeksu cywilnego stanowią podstawę bogatego orzecznictwa w kwestii odpowiedzialności państwa za niekonstytucyjność ustawy. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności przepisu prawa z Konstytucją otwiera możliwość nie tylko dochodzenia wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem, ale także dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę, a w szczególności rekompensaty pieniężnej.

W niniejszej sprawie Rząd RP zwrócił się do Trybunału o zajęcie się tym aspektem skargi konstytucyjnej. Większość składu udzieliła odpowiedzi w paragrafie 132 wyroku, przytaczając następujące argumenty:

„(...) Trybunał zauważa, biorąc pod uwagę swoje ustalenia zawarte w paragrafie 131 powyżej, dotyczące ewentualnej skargi konstytucyjnej, że twierdzenia Rządu dotyczące powództwa, którego wniesienie zależałoby od uprzedniego uwzględnienia przedmiotowej skargi konstytucyjnej, pozostają dyskusyjne”.

Jednakże, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, jeżeli istnieją jakiegokolwiek wątpliwości co do skuteczności środka odwoławczego, skarżący ma obowiązek podjęcia próby dochodzenia swoich praw (zob. np. *Lienhardt przeciwko Francji* (dec.), skarga nr 12139/10, 13 września 2011 r., *Rhazali i Inni przeciwko Francji* (dec.), skarga nr 37568/09, 10 kwietnia 2012 r., *Ignats przeciwko Łotwie* (dec.), skarga nr 38494/05, 24 września 2013 r., *Vučković i Inni przeciwko Serbii* [WI], skarga nr 17153/11 i 29 innych, 25 marca 2014 r., oraz *Solonskiy i Petrova przeciwko Rosji* (dec.), skarga nr 3752/08 i 22723/09, 17 marca 2020 r.). W takich sytuacjach, gdy strona powołuje się na Konwencję, nigdy nie można z całą pewnością przewidzieć treści orzeczenia sądu, ani wykluczyć przyjęcia linii orzeczniczej korzystnej dla potencjalnego wnioskodawcy.

Dalej, ponownie w paragrafie 132, Trybunał stwierdza:

„Trybunał zauważa, że poza skutkiem czysto kompensacyjnym, środek odwoławczy, na który powołuje się Rząd, nie mógł w żaden sposób zaradzić skardze skarżących dotyczącej zarzucanego braku dostępu do sądu”.

Uważam ten argument za niewystarczający. Zgodnie z prawem polskim środek odwoławczy, na który powołał się Rząd, umożliwiłby skarżącemu dochodzenie przed sądem odszkodowania za poniesioną szkodę. Jednakże

skarga wniesiona do Trybunału nie zapewnia skarżącym niczego więcej w zakresie indywidualnego odszkodowania, jakie mogą uzyskać za poniesioną szkodę. Trybunał jednoznacznie uznał, że powództwa cywilne o odszkodowanie są środkiem odwoławczym, który należy wyczerpać w przypadku wielu rodzajów naruszeń praw człowieka, a w szczególności w przypadku naruszeń art. 2 wynikających z błędu medycznego (*V.P. przeciwko Estonii* (dec.), skarga nr 14185/14, §§ 52-61, 10 października 2017 r., *Lopes de Sousa Fernandes przeciwko Portugalii* [WI], skarga nr 56080/13, §§ 137-138, 19 grudnia 2017 r., oraz *Dumpe przeciwko Łotwie* (dec.), skarga nr 71506/13, §§ 55-76, 16 października 2018 r.) lub wypadku (*Nicolae Virgiliu Tañase przeciwko Rumunii* ([WI], skarga nr 41720/13, 25 czerwca 2019 r.). Warto również przypomnieć w tym miejscu obszerne orzecznictwo dotyczące statusu ofiary, w tym *Jensen i Rasmussen przeciwko Danii* (dec., skarga nr 52620/99, 20 marca 2003 r.), w którym Trybunał wyraził następujące stanowisko:

„W tym względzie Trybunał przypomina również, że przyznanie odszkodowania w pewnych okolicznościach może stanowić odpowiednie zadośćuczynienie, w szczególności gdy może być jedynym możliwym lub praktycznym środkiem, dzięki któremu jednostka może uzyskać zadośćuczynienie za doznaną krzywdę”.

Czy takie powództwo jest środkiem odwoławczym, który należy wyczerpać w niniejszej sprawie, wymaga znacznie bardziej szczegółowej analizy. W każdym razie fakt, że skarga konstytucyjna co do zasady otwiera drogę do powództwa cywilnego o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez niekonstytucyjne przepisy, jest wymiarem, który wymagałby w przyszłości dalszej analizy na podstawie bogatego orzecznictwa krajowego w tej dziedzinie.

V. KWESTIA CHARAKTERU NARUSZENIA ART. 6

5.1. Skarżący twierdzili, że nie dysponowali środkami odwoławczymi, aby zaskarżyć decyzje o ich odwołaniu z funkcji. Zarzucane naruszenie art. 6 polega zatem na braku dostępu do sądu. W sprawie, w której skarżący nie podjęli próby wniesienia środka odwoławczego, konieczne byłoby wystarczająco precyzyjne ustalenie treści przepisów prawa krajowego regulujących tę kwestię, aby stwierdzić, że doszło do naruszenia prawa dostępu do sądu. Uzasadnienie niniejszego wyroku nie jest jednak w tej kwestii wystarczająco spójne. Jak stwierdzono powyżej (pkt 3.3), większość składu sama przytacza argumenty na rzecz przeciwnego stanowiska.

5.2. W niniejszej sprawie kwestie merytoryczne są nieodłącznie związane z kwestiami dopuszczalności. W uzasadnieniu wyroku główny argument przemawiający za dopuszczalnością skargi został sformułowany w następujący sposób:

„107. Trybunał uważa, że fakt, iż zakończenie kadencji skarżących nastąpiło *ex lege* na mocy przepisu przejściowego art. 17 § 1 nowej ustawy, która weszła w życie w dniu

12 lipca 2017 r. (paragraf 33 powyżej), nie może *ex tunc* zniweczyć dającego się uzasadnić charakteru (*le caractère défendable*) prawa, które gwarantowały im przepisy obowiązujące w chwili objęcia funkcji przez skarżących. Jak wspomniano powyżej, normy te wyraźnie określały czas trwania ich kadencji – sześć lat – jak również konkretne przyczyny jej zakończenia. Skoro to ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. miałaby uchylać poprzednio obowiązujące normy, to właśnie ona jest przedmiotem «sporu», w odniesieniu do którego należy rozważyć możliwość zastosowania gwarancji rzetelności proceduralnej wynikającej z art. 6 ust. 1. W świetle okoliczności niniejszej sprawy Trybunał nie może zatem rozstrzygnąć na podstawie przedmiotowej ustawy, czy istniało prawo wynikające z prawa krajowego (zob. *mutatis mutandis*, *Baka*, *op. cit.*, §§ 110-111)».

5.3. Ta linia argumentacji budzi kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, większość składu powołuje się *mutatis mutandis* na wyrok w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* ([WI], skarga nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r.). Sprawa ta dotyczyła aktu prawnego, który spełniał następujące kryteria: 1) miał zasięg indywidualny (*ad hominem*) i 2) wywoływał skutki *ex lege*. Stanowisko Trybunału w sprawie *Baka* opierało się na dorozumianym założeniu, że art. 6 zawsze gwarantuje dostęp do sądu w celu zakwestionowania *indywidualnego* aktu kształtującego prawa obywatelskie. Przepisy będące przedmiotem niniejszej sprawy nie spełniają żadnego z tych kryteriów: ustanawiają one (1) ogólne zasady, które (2) wymagają podjęcia działań w zakresie egzekwowania prawa. Trybunał ma zatem do czynienia z nową sytuacją i dlatego wyrok w sprawie *Baka* nie jest odpowiednim precedensem.

5.4. Po drugie, w niniejszej sprawie, wbrew temu, co twierdzi Trybunał, mandat skarżących nie ustał *ex lege*. Kadencja tych osób została skrócona na mocy decyzji wykonawczej.

5.5. Po trzecie, w paragrafie 107 Trybunał odnosi się do „dającego się uzasadnić charakteru prawa, które gwarantowały im przepisy obowiązujące w chwili objęcia funkcji przez skarżących”. Jednakże, zgodnie z przytoczonym powyżej orzecznictwem krajowym, skarżący nie mógł powoływać się na prawo podmiotowe. Trybunał uznaje tu prawo podmiotowe, którego nie uznaje prawo krajowe. Nawet gdyby skarżącym przysługiwało prawo podmiotowe do odbycia sześcioletniej kadencji, to prawo to zostało ustanowione ustawą zwykłą i nie było ani możliwe do wyegzekwowania od ustawodawcy, ani nie było chronione przez Konstytucję na podstawie zasady ochrony praw nabytych. Do gwarancji ochrony statusu prawnego, ustanowionego przez prawo, przed organami, którym powierzono egzekwowanie prawa, Trybunał, w nowatorski sposób, dodaje gwarancję ochrony tego samego statusu przed prawem. Prawo o charakterze cywilnym uznane przez ustawodawstwo zwykłe jest zatem co do zasady egzekwowalne wobec ustawodawcy zwykłego. Jeśli dobrze rozumiem tę część toku rozumowania, to skutkiem jest obowiązek wprowadzenia do systemu prawnego, w drodze orzecznictwa lub konstytucji, normy prawnej rangi ponadustawowej mającej chronić sytuacje prawne

określane przez Trybunał jako „prawa”. Doprowadziłoby to do prawdziwej rewolucji prawnej w wielu krajach.

5.6. Po czwarte, w paragrafie 107 uzasadnienia podniesiono kwestię, czy prawo, którego istnienie należy ustalić w celu oceny dopuszczalności skargi, pokrywa się z prawem, które ma być przedmiotem dostępu do sądu. Nie wydaje się racjonalne twierdzenie, że dla oceny dopuszczalności skargi należy brać pod uwagę uprzednio obowiązujące prawo, a dla oceny kwestii merytorycznej – tj. kwestii zgodności z art. 6 – prawo określone przez nową ustawę. Prawo brane pod uwagę do celów oceny dopuszczalności skargi i prawo dostępu do sądu powinny być tożsame.

Dla Trybunału „ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. stanowi sam przedmiot «sporu» (paragraf 107). Sugeruje to, że prawo krajowe powinno gwarantować dostęp do sądu, który może orzec o samym przedmiocie sporu, tj. o konstytucyjności nowego prawa. W ten sposób Trybunał wydaje się odrzucać całe swoje orzecznictwo, zgodnie z którym art. 6 nie gwarantuje prawa dostępu do sądu właściwego do kontroli prawa (zob. np. *Aschan i Inni przeciwko Finlandii* (dec.), skarga nr 37858/97, 15 lutego 2001 r., *Gorizdra przeciwko Mołdawii*), skarga nr 27793/95, 10 czerwca 2003 r., *Alatulkila i Inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 33538/96, § 50, 28 lipca 2005 r., *Pronina przeciwko Ukrainie*, skarga nr 63566/00, 18 lipca 2006 r., *Furdik przeciwko Słowacji* (dec.), skarga nr 42994/05, 2 grudnia 2008 r., *Allianz Slovenska Poistovna, A.S. i Inni przeciwko Słowacji* (dec.) skarga nr 19276/05, 9 listopada 2010 r., *Interdnestrcom przeciwko Mołdawii* (dec.), skarga nr 48814/06, § 26, 13 marca 2012 r., *Kristiana Ltd. Przeciwko Litwie*, skarga nr 36184/13, 6 lutego 2018 r., oraz *Alminovich przeciwko Rosji* (dec.), skarga nr 24192/05, § 24, 22 października 2019 r.). Odniesienie do „dającego się uzasadnić charakteru prawa, które gwarantowały im przepisy obowiązujące w chwili objęcia funkcji przez skarżących” oznacza prawo dostępu do sądu, który jest upoważniony do weryfikacji nowych przepisów prawa (ustawodawstwa) i wydawania orzeczeń pozbawiających te przepisy mocy obowiązującej. Należy ponownie podkreślić, że jest to istotna zmiana paradygmatu.

5.7. Większość składu zwraca uwagę na szereg niedociągnięć w nowej procedurze odwoływania prezesów sądów (paragrafy 143-148 wyroku). Obawy te są całkowicie uzasadnione z punktu widzenia prawa przedmiotowego. Jednakże argumentacja Trybunału budzi następującą wątpliwość: czytelnik odnosi wrażenie, że lepsza procedura odwoływania mogłaby przechylić szalę na korzyść stwierdzenia braku naruszenia art. 6. Czy argumenty dotyczące braków procedury krajowej należy uznać za decydujące (innymi słowy, za przechylające szalę), czy za nadmierne (*argumenta ad abundantiam*)?

5.8. Jak wspomniano powyżej, większość składu zauważyła w paragrafie 141 wyroku, że decyzje Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu skarżących z funkcji wiceprezesów sądu nie podlegały zaskarżeniu. Dla Trybunału istota

naruszenia art. 6 polega więc na istnieniu przeszkody prawnej w rozpatrywaniu sprawy przez sądy krajowe. Następnie Trybunał dodaje w paragrafie 149:

„Ponieważ przedterminowe zakończenie mandatów skarżących jako wiceprezesów sądu nie zostało zbadane przez sąd powszechny ani przez żaden inny organ wykonujący funkcje sądowe, pozwane państwo naruszyło samą istotę prawa dostępu skarżących do sądu (*zob. Baka, op. cit.*, § 121)”.

Nie jest to jasne, zwłaszcza w kontekście cytowanego powyżej paragrafu 107. Czy skarżącym odmówiono dostępu do sądu właściwego do kontroli stosowania prawa, do sądu właściwego do kontroli konstytucyjności prawa, czy do obu tych organów? Czy – jak może wynikać z przytoczonego powyżej zdania – wystarczyłby dostęp do sądu powszechnego? Czy też – jak wynika z paragrafu 107 – konieczne było zagwarantowanie dostępu do sądu konstytucyjnego? W tych warunkach jak należy wykonać wyrok? Do którego z tych sądów należy zagwarantować dostęp?

VI. KWESTIA NORMATYWNEGO CHARAKTERU NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ

6.1. W niniejszej sprawie pojawia się ogólna kwestia zakresu, w jakim sędziom przysługują prawa podmiotowe. Nie wdając się w dalsze rozważania dotyczące prawa porównawczego, można w tym miejscu zauważyć, że o ile niemieckie orzecznictwo uznało, że art. 33 ust. 5 niemieckiej Ustawy zasadniczej może być źródłem praw podmiotowych sędziów (orzeczenie Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 1961 r., 2 BvR 74/60), to przyznaje jednocześnie, że „niezawisłość sędziowska gwarantowana przez art. 97 Ustawy zasadniczej nie jest prawem podstawowym w rozumieniu § 90” (orzeczenie Pierwszego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 1969 r., 1 BvR 253/68). W związku z tym „podstawą skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie art. 97 ust. 1 Ustawy zasadniczej” (postanowienie z dnia 9 maja 1978 r., 2 BvR 952/75).

Sędzia Seibert-Fohr przypomina również w kontekście prawa niemieckiego („Constitutional Guarantees of Judicial Independence in Germany” w E. Riedel/R. Wolfrum red., *Recent Trends in German and European Constitutional Law. German Reports Presented to the XVIIth International Congress on Comparative Law*, Utrecht, 16 to 22 July 2006, Springer Berlin/Heidelberg/New York 2006, s. 269, przypisy dolne pominięto):

„Niezawisłość sędziowska jest powszechnie uważana za instytucjonalną ochronę sądownictwa jako takiego, a nie za prawo lub przywilej dla pojedynczego sędziego. Jest to autentyczna cecha sądownictwa nakazana przez rządy prawa i podział władzy i służy ochronie stron konfliktu. Ma to ważne konsekwencje strukturalne i merytoryczne dla organizacji i uprawnień sądownictwa”.

6.2. Należy również podkreślić, że zgromadzenie sędziów Sądu Rejonowego w Gdyni w uchwale, którą podjęło w dniu 16 grudnia 2019 r. w proteście przeciwko reformom sądownictwa w Polsce, przypomniało, że „niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie są prawami podmiotowymi sędziego”.

6.3. W tym miejscu należy odwołać się do postanowień art. 23 ust. 1 i 2 Konwencji, które określają kadencję sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz do ustępu 4 tego samego artykułu, który ustanawia zasadę nieusuwalności. Postanowienia te stanowią normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie Trybunału. Określają one granice czasowe przyznanego sędziom Trybunału uprawnienia do sprawowania władzy. Nie można ich uznać za ochronę prawa podstawowego porównywalnego z prawami gwarantowanymi przez art. 2-14 Konwencji, ani za źródło praw podmiotowych innego rodzaju, egzekwowalnych wobec państw lub organów Rady Europy, a tym bardziej za podstawę, na której sędziowie mogliby domagać się dostępu do sądu w celu zakwestionowania ogólnych lub indywidualnych środków mających na celu skrócenie ich kadencji.

6.4. Prawo, z definicji, chroni prywatne interesy uprawnionego. Prawa człowieka chronią jednostkę przed władzą. Zgodnie z tradycyjną koncepcją praw człowieka „prawo człowieka”, które chroniłoby dysponenta władzy publicznej w samym wykonywaniu tej władzy, byłoby absurdem (por. opinie odrębne, które załączyłem do wyroków w sprawach *Baka przeciwko Węgrom* [WI], *op. cit.*, *Szanyi przeciwko Węgrom*, skarga nr 35493/13, 8 listopada 2016 r., oraz *Selahattin Demirtaş przeciwko Turcji (nr 2)* [WI], skarga nr 14305/17, pkt 3, 22 grudnia 2020 r.). Czyn można przypisać albo jednostce i podlega on ochronie praw człowieka, albo organowi państwa i dlatego nie podlega on takiej ochronie. Nie można w tym samym czynie wykonywać zarówno prawa człowieka, jak i władzy publicznej. Nie sposób czerpać korzyści wynikających z pierwszego jednocześnie z korzyściami wynikającymi z drugiego.

Jeżeli osoba fizyczna sprawująca stanowisko publiczne, z którym związana jest władza publiczna, jest jednocześnie dysponentem praw indywidualnych (np. prawa do wynagrodzenia lub urlopu w przypadku zajmowania odpłatnego stanowiska), to prawa te odnoszą się do jej prywatnej sfery działania, a nie do sprawowania władzy publicznej. Często jednak trudno jest wyznaczyć granicę między sferą prywatnych interesów osoby piastującej stanowisko a sferą publiczną, czyli sferą sprawowania władzy publicznej, za którą odpowiada organ państwa. W każdym razie niezawisłość i nieusuwalność sędziów to zasady, które regulują organizację i funkcjonowanie sądownictwa. Nie stanowią one praw sędziego, ale prawa podsądnego. Nie chronią one interesu sędziego, ale interes publiczny i interes podsądnych.

Ponadto, aby określić, czy dana osoba ma prawo do niezawisłości sędziowskiej, należy najpierw ustalić, czy organ, którego jest członkiem,

spełnia kryteria niezawisłości. Jeśli dana osoba nie posiada gwarancji niezawisłości wymaganych przez art. 6, to nie jest sędzią, a tym samym nie ma „prawa” do niezawisłości. Jeśli dana osoba korzysta z wystarczających gwarancji niezależności, to jej „prawo” do niezależności ogranicza się co najwyżej do prawa do poszanowania *in concreto* gwarancji przyznanych *in abstracto*. Użyteczność takiego „prawa” niezawisłego sędziego (z definicji) do niezawisłości byłaby w każdym razie bardzo ograniczona.

Ustanowienie „prawa” sędziego do niezawisłości lub nieusuwalności, jak proponują niektórzy, lub ustanowienie innych praw podmiotowych sędziów w sferze sprawowania władzy publicznej podważyłoby tradycyjną koncepcję praw człowieka. Co więcej, takie stanowisko nawiązuje do wizji społeczeństwa przedstawionej przez B. Mandeville’a w „*Bajce o pszczołach*” („*Fable des abeilles*”): obrona interesów prywatnych (praw podmiotowych sędziów, których dochodzą przed sądami) jest postrzegana jako niezbędny mechanizm dla osiągnięcia dobra publicznego (niezależności wymiaru sprawiedliwości). W tym względzie jestem sceptyczny. Moim zdaniem obiektywne procedury sądowe, uruchamiane przez określone organy publiczne, takie jak niezależny rzecznik praw obywatelskich, są w tym obszarze preferowane i w pełni wystarczające. Dla rozwiązania problemu przedstawionego przez skarżących wystarczyłaby skuteczna kontrola sądowa prawa.

VII. WNIOSKI

Niniejszy wyrok ukazuje trudności w podejściu do kwestii obiektywnej legalności i rządów prawa przez wąski pryzmat praw człowieka chronionych przez Konwencję. Wprowadza istotne innowacje dotyczące interpretacji Konwencji. W kwestii praw podmiotowych sędziów Trybunał przyjmuje podejście odmienne niż orzecznictwo krajowe. Ponadto wymaga, aby pewne sytuacje prawne stworzone przez zwykłe akty prawne były chronione przed zwykłymi aktami prawnymi. Wynika z tego obowiązek wprowadzenia do systemu prawnego, w drodze orzecznictwa lub konstytucji, normy prawnej rangi ponadustawowej chroniącej sytuacje prawne określone przez Trybunał jako „prawa”. Trybunał ustanawia w tym kontekście prawo dostępu do sądu właściwego do orzekania o zgodności ustawy z konstytucją, nie wyjaśniając, w jaki sposób stanowisko to wpisuje się w ugruntowane stanowisko, że art. 6 nie gwarantuje takiego prawa.

Mówiąc bardziej ogólnie, Trybunał nadal subiektywizuje spory obiektywne. Wpisując prawa podmiotowe sędziów w samą sferę sprawowania władzy publicznej, ściera się bezpośrednio z tradycjami prawnymi wielu krajów.