



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

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/web/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/web/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

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

(Skarga nr 25226/18 i trzy inne – zob. wykaz w załączniku)

WYROK

Art. 6 ust. 1 (aspekt cywilny) • Dostęp do sądu • Brak poważnych powodów mogących uzasadnić wyjątkowy brak kontroli sądowej przedterminowego zakończenia pełnienia obowiązków sędziowskich przez skarżące w wyniku jednostronnych decyzji Ministra Sprawiedliwości, przedstawiciela władzy wykonawczej, oraz Krajowej Rady Sądownictwa, organu podległego temu ostatniemu • Art. 6 ust. 1 mający zastosowanie w świetle drugiego warunku określonego w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* [WI].
Art. 14 (+ art. 8) • Dyskryminacja • Płeć • Życie prywatne • Wcześniejsze przejście w stan spoczynku o pięć lat wcześniej, niż w przypadku sędziów płci męskiej znajdujących się w podobnej sytuacji • Łączny skutek przepisów różnicujących wiek przejścia w stan spoczynku sędziów w odniesieniu do kobiet i mężczyzn oraz decyzji ministerialnych odmawiających skarżącym zezwolenia na dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku • Szkoda dla karier zawodowych i poważne konsekwencje dla wysokości świadczeń emerytalnych • Brak możliwości wykonywania po przejściu w stan spoczynku pracy, która umożliwiłaby skarżącym spełnienie zawodowe

STRASBURG

24 października 2023 r.

OSTATECZNY

24/01/2024

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

W sprawie Pająk i Inni przeciwko Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka (pierwsza sekcja), zasiadając jako izba w składzie:

Marko Bošnjak, *Przewodniczący*,
Krzysztof Wojtyczek,
Péter Paczolay,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Ioannis Ktistakis, *Sędziowie*,

i Renata Degener, *Kancierz Sekcji*,

uwzględniając:

skargi (nr 25226/18 i 3 inne, patrz załączony wykaz) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesione do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez cztery obywatelki tego państwa, p. Lucynę Pająk, p. Martę Kuzak, p. Elżbietę Kabzińską i p. Danutę Jezierską („skarżące”), w terminach podanych w załączonej tabeli,

decyzję w sprawie zwrócenia uwagi Rządu RP („Rząd”) na skargi dotyczące art. 6 ust. 1 i art. 14 Konwencji w związku z art. 8 Konwencji lub art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art. 13 Protokołu nr 1 do Konwencji, a także w sprawie uznania skargi nr 8378/19 za niedopuszczalną w pozostałym zakresie,

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

uwagi stron,

Obradując na posiedzeniu zamkniętym Izby w dniu 19 września 2023 r., wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Skargi dotyczą zarzutu skarżących, że nie dysponowały środkiem odwoławczym, za pomocą którego mogłyby zakwestionować odmowę wydaną odpowiednio przez Ministra Sprawiedliwości i Krajową Radę Sądownictwa („KRS”)¹ w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze

¹ Zwana również przez niektóre organy „Krajową Radą Wymiaru Sprawiedliwości”; paragraf 34 poniżej,

zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku („stan spoczynku”²), który był wówczas ustalony na 60 lat w przypadku sędziów będących kobietami. Skarżące podnoszą również kwestię zgodności przejścia w stan spoczynku trzech z czterech skarżących z zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć i wiek.

STAN FAKTYCZNY

2. Lista skarżących i ich przedstawicieli znajduje się w załączniku.

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

4. W przedmiotowym czasie skarżące były sędziami Sądu Rejonowego w Nowym Targu odpowiednio od 1987 i 1986 r., Sądu Okręgowego w Kielcach od 1989 r. oraz Sądu Apelacyjnego w Szczecinie od 2004 r. Od 2000 r. trzecia skarżąca była również Przewodniczącą Wydziału Gospodarczego Sądu Okręgowego w Kielcach. Odpowiednio w dniach 7 marca 2016 r., 18 stycznia 2017 r., 13 grudnia 2013 r. i 2 kwietnia 2015 r. każda z wyżej wymienionych skarżących osiągnęła wiek 60 lat.

5. W dniach 12 sierpnia i 1 października 2017 r. weszły w życie, odpowiednio, ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych („ustawa p.u.s.p.”) oraz niektórych innych ustaw (zwana dalej „ustawą z dnia 12 lipca 2017 r.”, paragraf 24 poniżej) oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (zwana dalej „ustawą z dnia 16 listopada 2016 r.”, paragraf 25 poniżej). W wyniku wejścia w życie tych ustaw, z jednej strony, dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiągnącego wiek emerytalny zostało uzależnione od zgody Ministra Sprawiedliwości, a z drugiej strony, wiek emerytalny sędziów został obniżony z 67 lat do 60 lat dla kobiet i do 65 lat dla mężczyzn.

² W języku polskim termin „stan spoczynku” odnosi się do statusu prawnego sędziego, który następuje po osiągnięciu przez danego sędziego ustawowego wieku emerytalnego. Termin ten różni się od terminu „emerytura”, który odnosi się do wszystkich emerytów objętych powszechnym systemem emerytalnym. Termin „stan spoczynku” pojawia się w art. 180 ust. 4 Konstytucji RP wyłącznie w kontekście przechodzenia sędziów na emeryturę. Ta odmienna terminologia wynika ze specyfiki stosunku służbowego sędziego, który jest kontynuowany, choć w odmiennej formie, po osiągnięciu przez danego sędziego ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Główną konsekwencją przejścia sędziego w stan spoczynku jest zaprzestanie przez niego działalności orzeczniczej. Sędziowie w stanie spoczynku podlegają szczególnym ograniczeniom (takim jak np. obowiązek odpowiadania przed organami dyscyplinarnymi wymiaru sprawiedliwości w przypadku uchybienia godności urzędu sędziego czy obowiązek uzyskania uprzedniej zgody prezesa sądu na podjęcie jakiejkolwiek działalności zarobkowej), a jednocześnie korzystają ze szczególnych uprawnień (np. mają prawo do uposażenia sędziego w stanie spoczynku). Ze względu na spójność z orzeczeniami TSUE, w niniejszym raporcie użyto terminu „przejście sędziów w stan spoczynku”.

6. W dniach 5 i 4 października 2017 r. oraz w dniu 14 marca 2018 r., powołując się na art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. oraz art. 69 § 1 ustawy p.u.s.p. (zob. paragrafy 27 i 25 poniżej), każda ze skarżących przesłała Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenie, w którym wyraziła wolę dalszego zajmowania stanowiska do ukończenia 70. roku życia. Do oświadczeń pierwszych trzech skarżących dołączono zaświadczenia lekarskie potwierdzające, że stan zdrowia każdej z nich pozwala na pełnienie obowiązków sędziego. Czwarta skarżąca stwierdziła w swoim oświadczeniu, że nie przedłożyła Ministrowi Sprawiedliwości zaświadczenia lekarskiego, ponieważ sędziowie płci męskiej nie są do tego zobowiązani w podobnych okolicznościach, a zatem taki obowiązek ją dyskryminuje i jest sprzeczny z art. 32 i 33 Konstytucji (zob. paragraf 22 poniżej), art. 113 Kodeksu pracy, art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”, zob. paragraf 59 poniżej) oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa 2000/78/WE”, paragraf 61 poniżej).

7. Pismami z dnia 23 listopada 2017 r. i 3 stycznia 2018 r., powołując się na art. 69 §§ 1, 1b i 3 pkt 1 ustawy p.u.s.p. (zob. paragrafy 24–25 poniżej), Minister Sprawiedliwości poinformował pierwszą, drugą i trzecią skarżącą, że nie wyraża zgody na dalsze zajmowanie przez nie stanowisk. Żadne z tych pism nie zawierało uzasadnienia decyzji ministerialnych. 23 marca 2018 r., działając na podstawie art. 69 §§ 1 i 1b ustawy p.u.s.p. (zob. paragrafy 24–25 poniżej), Minister Sprawiedliwości poinformował czwartą skarżącą, że nie wyraża zgody na dalsze zajmowanie przez nią stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, ponieważ nie przedłożyła ona wymaganego zaświadczenia lekarskiego.

8. Pismami z dnia 11 kwietnia 2018 r., powołując się na art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (zob. paragraf 27 poniżej), Minister Sprawiedliwości poinformował pierwszą, drugą i czwartą skarżącą o ich przejściu w stan spoczynku ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2018 r.

I. OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE DOTYCZĄCE TRZECIEJ SKARŻĄCEJ

9. W wyniku zmian ustawodawczych, które miały miejsce w 2017 r., z jednej strony zmieniono system wyboru członków KRS, a z drugiej strony utworzono dwie nowe izby w ramach Sądu Najwyższego. W dniu 6 marca 2018 r. Sejm (niższa izba parlamentu) wybrał nowych członków nowo utworzonej KRS, a w dniu 10 października Prezydent RP powołał sędziów

Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (jednej z dwóch nowych izb Sądu Najwyższego).³

10. 8 marca 2018 r., powołując się na art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (zob. paragraf 28 poniżej), trzecia skarżąca przesłała Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenie, w którym wyraziła wolę przejścia w stan spoczynku na warunkach gwarantowanych przez ustawę p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2017 r.⁴

11. Pismem z dnia 27 marca 2018 r., powołując się na art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. w związku z art. 69 §§ 1 i 1a ustawy p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 30 września 2017 r., Minister Sprawiedliwości poinformował trzecią skarżącą, że pozostanie ona na stanowisku do dnia 13 grudnia 2018 r.

12. 23 maja 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy p.u.s.p., ustawy o KRS i ustawy o Sądzie Najwyższym („ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r.”, paragraf 26 poniżej). W wyniku wejścia w życie tej ustawy uprawnienie do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku zostało przekazane KRS.

13. Pismem z dnia 11 czerwca 2018 r. trzecia skarżąca przesłała do KRS oświadczenie, w którym wyraziła wolę dalszego zajmowania stanowiska do ukończenia 70. roku życia. Do oświadczenia dołączono zaświadczenia lekarskie potwierdzające, że stan zdrowia skarżącej pozwala jej na pełnienie obowiązków sędziego.

14. Uchwałą z dnia 25 lipca 2018 r., która została doręczona trzeciej skarżącej w dniu 21 sierpnia 2018 r., KRS, na podstawie art. 69 § 1 b ustawy p.u.s.p. (zob. paragraf 26 poniżej), nie wyraziła zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez skarżącą do ukończenia 70. roku życia, uznając, że nie wymaga tego ani interes wymiaru sprawiedliwości, ani interes publiczny. Podejmując decyzję w tej kwestii, KRS wzięła pod uwagę informacje zawarte w aktach skarżącej, w tym jej dane statystyczne za okres od stycznia do czerwca 2018 r., jej wykaz nieobecności z wyłączeniem urlopów wypoczynkowych oraz jej raport z ewaluacji sporządzony przez Prezesa Sądu Okręgowego w Kielcach. W uzasadnieniu swojej uchwały KRS zauważyła, że chociaż raport z ewaluacji skarżącej był pozytywny, nie istniało ryzyko, że jej przejście w stan spoczynku znacząco utrudni pracę sądu. KRS wskazała na marginesie swojej uchwały, że jest ona ostateczna.

15. Pismem z dnia 30 sierpnia 2018 r. trzecia skarżąca zwróciła się do KRS o poinformowanie jej o przysługujących jej środkach odwoławczych w celu złożenia skargi na uchwałę KRS. Wobec braku jakiegokolwiek odpowiedzi ze strony KRS, trzecia skarżąca ponowiła swój wniosek w tej sprawie.

³ Por. *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.

⁴ W wieku 65 lat.

16. W piśmie z dnia 4 października 2018 r. wiceprzewodniczący KRS poinformował trzecią skarżącą, że podniesiona przez nią kwestia została uregulowana „przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a w szczególności przepisami ustawy p.u.s.p. oraz ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS”.

II. OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE DOTYCZĄCE CZWARTEJ SKARŻĄCEJ

17. W międzyczasie, w dniu 28 marca 2018 r., czwarta skarżąca zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o stwierdzenie nieważności dotyczącej jej decyzji ministerialnej (zob. paragraf 7 powyżej), ale bezskutecznie. Tego samego dnia zaskarżyła przedmiotową decyzję ministerialną do Sądu Najwyższego. W swojej skardze podniosła w szczególności, że zastosowanie do jej sytuacji przepisów różnicujących wiek emerytalny sędziów w odniesieniu do mężczyzn i kobiet naruszyło zasadę równości obywateli wobec prawa, zapisaną w odpowiednich przepisach Konstytucji, a także spowodowało dyskryminację skarżącej ze względu na płeć. Twierdziła, że Minister Sprawiedliwości nie ma uprawnień do decydowania o tym, czy zezwolić jej na zajmowanie stanowiska po przekroczeniu nowego wieku przejścia w stan spoczynku. W tej kwestii skarżąca wskazała w szczególności, że art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. nie zawierał żadnego odniesienia do stosowania przepisów art. 69 § 1 lit. b) ustawy p.u.s.p. (zob. paragrafy 27 i 25 poniżej), z których Minister Sprawiedliwości wywodził swoją domniemaną kompetencję w tej sprawie. Skarżąca twierdziła, że nawet jeśli wspomniany przepis nie przyznawał jej wyraźnie prawa do odwołania się od spornej decyzji ministerialnej, w niniejszej sprawie przedmiotowe prawo i właściwość Sądu Najwyższego do rozpatrywania odwołań w tym zakresie wynikały z przepisów art. 78 Konstytucji w związku z art. 75 § 4 ustawy p.u.s.p., zastosowanych do jej sprawy na zasadzie analogii. Skarżąca wskazała również, że z brzmienia art. 127 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze jasno wynika, że prokuratorzy znajdujący się w podobnej sytuacji mogą zaskarżyć decyzję ministerialną do Sądu Najwyższego. Skarżąca dodała, że z brzmienia przepisów art. 75 §§ 3 i 4 ustawy p.u.s.p.⁵ jasno wynika, że niektóre decyzje ministerialne dotyczące sędziów faktycznie podlegały zaskarżeniu do Sądu Najwyższego.

18. W następstwie pisma ministerialnego z dnia 11 kwietnia 2018 r. (zob. paragraf 8 powyżej), w dniu 17 kwietnia 2018 r. czwarta skarżąca wystosowała pismo do Ministra Sprawiedliwości, wzywając go do wskazania

⁵ Art. 75 §§ 3 i 4 ustawy p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych, przewidywał, że od decyzji Ministra Sprawiedliwości, które były uregulowane w § 2 pkt 1 i 2 tegoż artykułu [dotyczących przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe], przysługiwało odwołanie do Sądu Najwyższego.

środków odwoławczych dostępnych dla niej w celu złożenia skargi na pismo ministerialne z dnia 23 marca 2018 r. i wyżej wymienione pismo.

19. Pismem z dnia 10 maja 2018 r. minister właściwy poinformował czwartą skarżącą, że jego odmowa wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez nią stanowiska sędziego oraz pismo, które skarżąca do niego wysłała, informujące o jej przejściu w stan spoczynku, nie podlegają zaskarżeniu.

20. W odpowiedzi na odwołanie skarżącej Minister Sprawiedliwości stwierdził, że tylko jego decyzje i postanowienia KRS, które zostały wyczerpująco wymienione w ustawie p.u.s.p., można zaskarżyć do Sądu Najwyższego. Uwaga ta dotyczyła decyzji ministerialnych odnoszących się do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, decyzji odmownych w sprawie urlopu ze względów zdrowotnych, decyzji odnoszących się do przeniesienia sędziego w stan spoczynku oraz decyzji dotyczących przywrócenia sędziego na poprzednio zajmowane stanowisko. Decyzje dotyczące sporów związanych ze stosunkiem służbowym sędziów co do zasady nie podlegały zaskarżeniu. Wszelkie odstępstwa od przedmiotowej zasady były interpretowane rygorystycznie. Decyzja, na podstawie której Minister Sprawiedliwości wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowisk przez sędziów po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, nie miała charakteru administracyjnego. W związku z tym ani kodeks postępowania administracyjnego, ani ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi („ustawa p.p.s.a.”, paragrafy 35–37 poniżej) nie miały zastosowania do wydania tej decyzji.

21. Postanowieniem I NO 18/18 z dnia 27 lutego 2019 r. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego uznała odwołanie skarżącej za niedopuszczalne. W uzasadnieniu postanowienia Izba stwierdziła, że:

– z przepisów przejściowych art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2017 r. wynika, że w razie spełnienia warunku określonego w tych przepisach, a mianowicie osiągnięcia przez sędziego będącego kobietą wieku 60 lat w dniu wejścia w życie tej ustawy lub w okresie krótszym, niż sześć miesięcy od tego dnia, sędzia ten przechodził w stan spoczynku pierwszego dnia po upływie tego okresu;

– z brzmienia cytowanych powyżej przepisów wynikało również, że dopiero wyrażenie przez zainteresowanego sędziego Ministrowi Sprawiedliwości woli dalszego zajmowania stanowiska po przekroczeniu w ten sposób określonego wieku przejścia w stan spoczynku i jednocześnie przedłożenie zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego, że stan zdrowia sędziego pozwala na piastowanie stanowiska, umożliwiało danemu sędziemu dalsze zajmowanie stanowiska po przekroczeniu wieku przejścia w stan spoczynku. Te skutki prawne następowały z mocy prawa, bez konieczności uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości. Właściwy minister interweniował w tej konkretnej procedurze jako zwykły odbiorca

oświadczenia, do którego dołączono zaświadczenie lekarskie wymagane od zainteresowanego sędziego. Argument skarżącej dotyczący domniemanego braku związku między, z jednej strony, art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. a, z drugiej strony, procedurą przewidzianą w art. 69 § 1b ustawy p.u.s.p. był zatem uzasadniony;

- Minister Sprawiedliwości był uprawniony do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku jedynie w sytuacjach przewidzianych w art. 69 § 1 p.u.s.p., a nie w dowolnym przepisie ustawowym;

- do dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku nie była wymagana uprzednia zgoda ministra, nie istniała podstawa prawna ani faktyczna do jakiegokolwiek sporu między zainteresowaną stroną a Ministrem Sprawiedliwości. Odwołanie od zaskarżonej przez skarżącą decyzji ministerialnej było zatem bezprzedmiotowe;

- skarżąca nie przedłożyła Ministrowi Sprawiedliwości zaświadczenia lekarskiego o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego, dlatego nie nastąpił w jej przypadku skutek przewidziany w art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., tj. pozostawienie skarżącej na stanowisku. W piśmie ministerialnym z dnia 23 marca 2018 r. po prostu wskazano skarżącej skutki *de iure* wynikające z tej sytuacji, a zatem nie mogło ono być uznane za decyzję ministerialną, która podlegałaby odwołaniu sądowemu;

- odesłanie do art. 26 § 1 ustawy z dnia 26 listopada 2016 r. w art. 69 § 1 ustawy p.u.s.p. nie uzasadniało wysnucia wniosku, że w przypadku spełnienia przesłanek określonych w pierwszym z powołanych przepisów możliwe było zastosowanie procedury przewidzianej w art. 69 § 1b ustawy p.u.s.p. Co więcej, żaden z przepisów ustawy z dnia 26 listopada 2016 r. nie odwoływał się do wskazanych wyżej przepisów ustawy p.u.s.p., co w tym przypadku uzasadniało wysnucie wniosku, że stosowanie tych ostatnich przepisów nie było w ogóle przewidziane przez te pierwsze. Ponadto przejściowy charakter art. 26 § 1 ustawy z dnia 26 listopada 2016 r. oznaczał, że zasady regulujące przejście w stan spoczynku wszystkich sędziów, których dotyczył ten przepis ustawowy, mogły różnić się od zasad określonych w ustawie p.u.s.p. Ewentualne różnice w regulacjach w tym zakresie można ponadto uzasadnić potrzebą ochrony praw nabytych, zasadą nieusuwalności oraz swobodą wyboru sędziów;

- [właściwa izba] nie mogła sama rozpatrzyć pierwszego z dwóch zarzutów skarżącej. W niniejszej sprawie przejście skarżącej w stan spoczynku nastąpiło *de iure* bez konieczności interwencji Ministra Sprawiedliwości, dlatego rozstrzygnięcie przedmiotowej skargi byłoby równoznaczne z dokonaniem przeglądu *in abstracto* obowiązujących przepisów w świetle Konstytucji i odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej. Tymczasem wyłącznie Trybunał Konstytucyjny może orzec w tej sprawie.

ODPOWIEDNIE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. ODPOWIEDNIE KRAJOWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

A. Konstytucja RP

22. Odpowiednie artykuły Konstytucji stanowią:

Art. 32

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

Art. 33

„1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”.

Art. 45

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

[...]”.

Art. 77

„[...]

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Art. 78

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

Art. 177

„Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”.

Art. 180

„1. Sędziowie są nieusuwalni.

WYROK W SPRAWIE PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

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.

3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.

4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

5. W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”.

Art. 184

„Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Art. 186

„1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

[...]”.

Art. 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, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

[...]”.

B. Ustawa p.u.s.p. i jej późniejsze zmiany

23. Art. 69 §§ 1 i 3 tej ustawy w wersji sprzed wejścia w życie zmian legislacyjnych z 2017 r. (zob. paragrafy 24–25 poniżej) miał następujące brzmienie:

„1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo z dniem osiągnięcia wieku określonego w § 1a, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

WYROK W SPRAWIE PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

1a. Wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku, dla kobiet urodzonych do dnia 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych do dnia 30 września 1953 r. jest równy najniższemu wiekowi emerytalnemu określoneemu odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61–84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

[...]

3. W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w § 1, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia. Sędzia ten może w każdym czasie przejść w stan spoczynku, składając odpowiednie oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości”.

24. Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. weszła w życie z dniem 12 sierpnia 2017 r. W wyniku tych zmian art. 69 ustawy p.u.s.p. otrzymał następujące brzmienie:

„1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo z dniem osiągnięcia wieku określonego w § 1a, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

1a. Wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku, dla kobiet urodzonych do dnia 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych do dnia 30 września 1953 r. jest równy najniższemu wiekowi emerytalnemu określoneemu odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61–84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

1b. Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

[...]

3. W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w § 1, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia [...]”.

25. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. (paragrafy 27–28 poniżej) weszła w życie z dniem 1 października 2017 r. Art. 7 tej ustawy stanowił, co następuje:

„Do ustawy wprowadza się następujące zmiany [...] P.u.s.p.:

1) w art. 69:

a) § 1 otrzymuje brzmienie :

„1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia w przypadku kobiety, a z dniem ukończenia 65 roku życia w przypadku mężczyzny,

WYROK W SPRAWIE PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

b) § 1a. (uchylony)”.

26. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. weszła w życie z dniem 23 maja 2018 r. Zmieniła ona brzmienie art. 69 ustawy p.u.s.p. w następujący sposób:

„1. Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

[...]

1b. Krajowa Rada Sądownictwa może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, jeżeli jest to uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości lub ważnym interesem społecznym, w szczególności jeśli przemawia za tym racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa jest ostateczna. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

2b. Sędzia będący kobietą przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat, niezależnie od okresu przepracowanego na stanowisku prokuratora lub sędziego.

3. W razie wyrażenia przez Krajową Radę Sądownictwa zgody, o której mowa w § 1b, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia [...]”.

C. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r.

27. Zgodnie z przepisem przejściowym art. 26 § 1 tej ustawy sędzia, który w dniu wejścia w życie ustawy osiągnął wiek 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn lub osiągnie jeden z tych wieków najpóźniej w terminie sześciu miesięcy od tego dnia, przechodzi w stan spoczynku pierwszego dnia po upływie tego terminu, chyba że złoży lub złożył wcześniej [stosowne] oświadczenie i przedłoży zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 69 § 1 ustawy, o której mowa w art. 7 [ustawy p.u.s.p.].

28. Art. 26 § 2 tej samej ustawy stanowi, że sędzia, o którym mowa w ust. 1, może przejść w stan spoczynku w dniu wskazanym w przepisach poprzedzających [wejście w życie tej ustawy], jeżeli nie później niż na sześć

miesiący od dnia wejścia w życie tej ustawy zgłosi chęć skorzystania z tego prawa.⁶

D. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o KRS („ustawa o KRS”) w brzmieniu obowiązującym w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy

29. Art. 3 § 2 ust. 2 ustawy o KRS przewidywał, że KRS rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku.

30. Zgodnie z art. 44 §§ 1 i 2 uczestnik postępowania [przed KRS] może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej i z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2 ustawy o KRS (dotyczących wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku). Przedmiotowe odwołanie wnosi się za pośrednictwem Przewodniczącego KRS w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia zainteresowanej stronie spornej uchwały KRS z uzasadnieniem.

31. W postanowieniu z dnia 27 marca 2012 r. III KRS 5/12 Sąd Najwyższy orzekł, że przepis art. 44 § 1 ustawy o KRS, interpretowany w świetle wszystkich istotnych przepisów tej ustawy, przepisów Konstytucji oraz przepisów o ustroju sądów powszechnych (ustawy p.u.s.p., ustawy p.p.s.a. i ustawy o Sądzie Najwyższym), nie pozbawia zainteresowanego sędziego prawa do wniesienia do tego sądu odwołania od uchwały KRS w sprawie przeniesienia go w stan spoczynku.

E. Kodeks postępowania administracyjnego („k.p.a.”)

32. Zgodnie z art. 16 §§ 1 i 2 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych prawem; to samo dotyczy wznowienia postępowania powiązanego z decyzjami.

33. W wyniku wejścia w życie nowelizacji k.p.a. z dnia 7 kwietnia 2017 r. do prawa o postępowaniu administracyjnym wprowadzono pojęcie „decyzji prawomocnej”. Przepis art. 16 § 3 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym po przyjęciu tej zmiany legislacyjnej stanowi, że decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

34. W wyroku z dnia 30 września 2016 r., I OSK 1152/16, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ostateczną decyzję należy odróżnić od decyzji prawomocnej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że pierwsza z wyżej

⁶ Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego streszczonego poniżej (paragraf 48) wynika, że Minister Sprawiedliwości poinformował prezesów sądów, że prawa określone w art. 26 §§ 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 2016 r. nie mogą być łączone.

wymienionych decyzji uzyskuje walor decyzji prawomocnej bądź to po upływie terminu do zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, bądź po odrzuceniu lub oddaleniu skargi przez sąd administracyjny na decyzję ostateczną.

F. Ustawa p.p.s.a.

35. Art. 1 ustawy p.p.s.a. normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

36. Zgodnie z art. 3 §§ 1–3, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontroli podlegają: 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 w przypadkach określonych w pkt 1–4.

Ponadto sądy administracyjne orzekają także we wszystkich sprawach należących do ich właściwości na mocy przepisów ustaw szczególnych dotyczących kontroli sądowej i w tym zakresie stosują środki określone w tych przepisach.

37. Zgodnie z art. 5 §§ 1–3 ustawy p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi oraz odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa.

G. Kodeks cywilny

38. Zgodnie z art. 417¹ §§ 1, 2 i 4 Kodeksu cywilnego, każdy, kto uważa, że poniósł szkodę w wyniku wydania aktu normatywnego, może żądać jej naprawienia, pod warunkiem, że właściwe postępowanie doprowadziło do stwierdzenia niezgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Każda osoba, która uważa, że poniosła

szkodę w wyniku orzeczenia sądowego lub decyzji wydanej przez organ władzy publicznej, może – chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej – żądać jej naprawienia, pod warunkiem, że właściwe postępowanie pozwoliło stwierdzić, że dane orzeczenie było niezgodne z prawem, lub ustalić, że akt normatywny, na którym oparto dane orzeczenie, był sprzeczny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, sąd rozpoznający wniesioną przez poszkodowanego sprawę o naprawienie szkody, ustala, czy sytuacja wynikająca z takiego zaniechania legislacyjnego jest zgodna z prawem.

H. Odpowiednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

39. W swoim utrwalonym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie badał kwestię gwarancji związanych z niezawisłością sędziowską, a w szczególności gwarancji dotyczących stabilności mandatu sędziowskiego. Trybunał Konstytucyjny niezmiennie podkreśla również znaczenie roli KRS w ochronie niezależności i bezstronności sądów.

40. I tak, w wyroku K 3/98 z dnia 24 czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w ramach kontroli prewencyjnej niektórych przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy p.u.s.p. w brzmieniu wówczas obowiązującym, zbadał m.in. w świetle przepisów art. 180 Konstytucji, ustanawiającego zasadę nieusuwalności sędziów, te przepisy, które obniżyły wiek przejścia w stan spoczynku sędziów z 70 do 65 lat i upoważniły KRS do wydawania zgody na dalszego zajmowanie stanowiska przez sędziów po przekroczeniu nowego wieku przejścia w stan spoczynku. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że:

– postanowienia art. 180 Konstytucji [...] [stanowią] jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada nieusuwalności sędziów, w szczególności wykluczająca powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego. Stąd Konstytucja nakazuje ustawodawcy określenie granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie muszą przejść w stan spoczynku. Stosownie do postanowień ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych granicą tą było i nadal pozostaje 70 rok życia; po jej przekroczeniu nikt nie może pełnić urzędu sędziowskiego w sądach, o których mowa w art. 175 Konstytucji.

– Nie oznacza to jednak, by ustawodawca nie mógł też ustanowić innych, dodatkowych granic, po osiągnięciu których możliwe jest przesunięcie sędziego w stan spoczynku, nawet jeżeli nie wyraża on na to zgody. W świetle art. 180 ust. 4 Konstytucji konieczne jest tylko, by także te granice oparte były o osiągnięcie określonego wieku przez sędziego, a w świetle ogólnych konstytucyjnych zasad ustroju sądownictwa konieczne jest, by regulacja taka

była ustanowiona w sposób respektujący zasadę niezawisłości sędziowskiej i aby służyła ona realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów.

– Nadal zachowuje on maksymalną (i jednolicie ustaloną) granicę wieku (70. rok życia), po osiągnięciu której przejście sędziego w stan spoczynku musi nastąpić. Natomiast wprowadzenie dodatkowej granicy wieku (65. rok życia), po osiągnięciu której dalsze pełnienie urzędu wymaga zgody Krajowej Rady Sądownictwa, choć wprowadza pewną dozę elastyczności, też oparte jest na kryterium wieku. Zasadniczym pytaniem w tej sprawie jest, czy ustanowienie owej dozy elastyczności daje się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby – jak w okresie PRL – zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej. Obecny jednak przepis przyznaje prawo decyzji Krajowej Radzie Sądownictwa, której konstytucyjnym zadaniem jest właśnie ochrona niezawisłości sędziów i której skład gwarantuje, że decyzje o losie sędziego podejmowane będą przede wszystkim przez innych sędziów. Nie ma podstaw do twierdzenia, że skład, sposób działania i zadania Krajowej Rady Sądownictwa stwarzają niebezpieczeństwo wykorzystywania jej forum dla podejmowania działań naruszających zasadę niezawisłości sędziowskiej. [...]

41. W wyroku SK 7/06 z dnia 24 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uchylił przepisy ustawowe mające zastosowanie do asesorów sędziów, których Minister Sprawiedliwości mógł upoważnić do pełnienia obowiązków sędziego („asesorów”). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że:

– w okresie pełnienia funkcji sędziowskich asesorzy nie korzystają z gwarancji pewnej stabilności podobnej do stabilności sytuacji sędziów zawodowych, a w konsekwencji przepisy mające do nich zastosowanie są sprzeczne z art. 45 Konstytucji. Artykuł ten wymaga, aby każda „sprawa” w rozumieniu Konstytucji była rozpatrywana przez „sąd”, który spełnia wymagane warunki właściwości, niezależności i bezstronności. Szczególnie niezawisłość sędziowską należy rozumieć jako obejmującą brak stronniczości wobec stron postępowania, niezależność od organów sądowych i pozasądowych, a w szczególności od polityków, oraz osobistą uczciwość sędziego. Tak rozumiana niezawisłość sędziowska oznacza w zamian pewną stabilność zatrudnienia i kadencji sędziego;

– rozpatrywane przepisy, z jednej strony, nie określają minimalnego okresu sprawowania funkcji przez asesorów, a z drugiej strony, umożliwiają ich odwołanie w trakcie kadencji bez określenia warunków. Upoważniają również Ministra Sprawiedliwości do odwołania tych osób. Przepisy te są zatem sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej, niezależnie od możliwości poddania kontroli sądowej przez zainteresowanego asesora decyzji ministerialnej o zwolnieniu go. Powierzenie wykonywania władzy sądowniczej asesorom bez wystarczających gwarancji niezawisłości może

podważyć zaufanie stron postępowania do sądów i podważyć powagę orzeczeń sądowych.

42. Wreszcie, w wyroku SK 57/06 z dnia 27 maja 2008 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał, między innymi, kompetencje KRS i jej miejsce w strukturze państwowej. Trybunał Konstytucyjny orzekł, co następuje. Jak wynika ze spójnego orzecznictwa, KRS jest centralnym, samodzielnym i swoistym organem państwowym. Jego główną misją jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rozróżnia się sprawy kierowane do KRS przez sędziów i sprawy zgłaszane przez kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego. Rozstrzygnięcia wydane przez KRS w tych sprawach są uznawane za decyzje administracyjne. W tym przypadku KRS należy uznać za organ administracji publicznej. Uwaga ta nie dotyczy jednak wszystkich rozpoznawanych spraw.

I. Odpowiednie orzecznictwo sądów administracyjnych

1. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego II GSK 92/19 i II GSK 93/19 z dnia 15 października 2019 r.

43. We wspomnianych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w przedmiocie skarg kasacyjnych wniesionych przez skarżące, które zarzuciły, że sąd administracyjny oddalił jako niedopuszczalne ich skargi na niewyrażenie przez Ministra Sprawiedliwości, odpowiednio w grudniu i listopadzie 2017 r., zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące stanowiska sędziego do ukończenia przez nie 70. roku życia. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił wniesione skargi, uchylił zaskarżone postanowienia i przekazał sprawy skarżących do ponownego rozpoznania przez sąd administracyjny. W uzasadnieniu tych postanowień Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skoro każda ze skarżących ukończyła 60 lat w momencie wejścia w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., to ich sytuacje należało rozpatrywać w świetle odpowiednich przepisów art. 26 § 1 tej ustawy, a nie art. 69 §§ 1 i 1b ustawy p.u.s.p. Sąd wskazał, że wniosek, do którego doszedł w tej kwestii, był taki sam, jak ten, który Sąd Najwyższy przedstawił w swoich orzeczeniach (zob. paragraf 52 poniżej). Sąd stwierdził, że sąd odsyłający ustali w świetle odpowiednich przepisów Konstytucji, czy krytykowane decyzje ministerialne miały jakąkolwiek podstawę prawną, i dodał, że w tym celu weźmie pod uwagę przepisy art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., z których wynika, że dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku nie zależy od zgody ministra.

2. *Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 r. (VI SA/Wa 2682/19, VI SA/Wa 2408/18 i VI SA/Wa 2554/1)*

44. W wyrokach tych wyżej wymieniony sąd, orzekając jako sąd odsyłający, uznał się za właściwy do rozpoznania odwołań wniesionych przez wyżej wymienione skarżące, stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji ministerialnych i obciążył Ministra Sprawiedliwości kosztami postępowania. W uzasadnieniu tych wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że pisma ministerialne informujące skarżących o niewyrażeniu przez właściwego ministra zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku były niezgodnymi z prawem decyzjami administracyjnymi. Sąd uznał, że prawo do dalszego pełnienia funkcji sędziego po ukończeniu wyżej wspomnianego wieku, jakie każda ze skarżących niewątpliwie posiadała, wynikało wprost z przepisu art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. bez konieczności uzyskania jakiegokolwiek zgody ministra. Sąd uznał, po pierwsze, że przedmiotowe pisma ministerialne nie miały nic wspólnego z jakimkolwiek sporem dotyczącym podległości służbowej skarżących ani sporem dotyczącym właściwego ministra, a po drugie, pisma te nie stanowiły emanacji prerogatywy Ministra Sprawiedliwości w sprawach organizacyjnych, której to prerogatywy brakowało w tej sprawie. Sąd dodał, że pisma ministerialne, o których mowa, stanowiły bezprawną, ale autorytatywną regulację statusu prawnego skarżących jako sędziów („[...] *Pismo organu [...] – wbrew stanowisku Ministra - uznać zatem bezsprzecznie należy za decyzję administracyjną, gdyż organ w nim we władczy sposób rozstrzygnął sprawę indywidualną skarżącej. Odrębną kwestią jest natomiast rzeczywisty brak podstawy prawnej do działania organu. [...]*”), co miało zastosowanie przy braku jakiegokolwiek hierarchicznego podporządkowania między zainteresowanymi.

45. Odnosząc się do orzecznictwa Sądu Najwyższego (zob. paragraf 52 poniżej), Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że sytuacja, w której żaden sąd krajowy nie uważa się za właściwy do rozpatrzenia odwołania jednostki od decyzji organu publicznego, jest nie do pomyślenia w demokratycznym państwie prawa.

3. *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego II GSK 846/20, II GSK 934/20, II GSK 875/20 z dnia 16 października, 26 listopada i 8 grudnia 2020 r.*

46. W wyrokach tych Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w ostatniej instancji, oddalił skargi kasacyjne wniesione przez Ministra Sprawiedliwości od wyżej wymienionych wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. paragrafy 44–45 powyżej).

47. W uzasadnieniu przedmiotowych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że:

– prawo do sądu reguluje art. 45 § 1 Konstytucji w związku z art. 2 i art. 77 i § 2 Konstytucji. Postanowienia art. 184 Konstytucji, art. 1 ustawy p.p.s.a. oraz art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych („ustawa p.u.s.a.”) określają zakres sądowej kontroli administracji publicznej. Jak wynika [z przywołanego orzecznictwa], w przypadku wątpliwości co do tego, czy sąd administracyjny jest właściwy do kontroli legalności aktów lub działań administracji publicznej, przedmiotowe sprawy należy zawsze rozstrzygać na korzyść takiej kontroli, chyba że jest oczywiste, że spornego działania nie można przypisać administracji publicznej. Co więcej, z brzmienia postanowienia art. 45 § 1 Konstytucji, konsekwentnie interpretowanego przez Trybunał Konstytucyjny, wynika, że milczenie ustawy w kwestii istnienia dostępu do sądu w odniesieniu do sporu, który można określić mianem „sprawy”⁷ nie można utożsamiać z brakiem takiego dostępu. W [jego orzecznictwie] stwierdza się również, że każdy akt administracyjny, który ma wpływ zarówno na konstytucyjne prawa i wolności jednostki, jak i na realizację zasad konstytucyjnych o charakterze organicznym, musi podlegać kontroli sądu administracyjnego. Wreszcie, z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego SK 12/99 z dnia 10 lipca 2000 r. wynika, że w przypadku, gdy prawo milczy na temat tego, czy akt lub działanie administracji publicznej podlega zaskarżeniu, art. 184 Konstytucji stanowi sam w sobie podstawę prawną takiego wniesienia skargi;

– [Naczelny Sąd Administracyjny], orzekając w świetle wszystkich wyżej wymienionych zasad konstytucyjnych, uznał, że decyzja ministerialna dotycząca zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku emerytalnego musi podlegać kontroli sądowej;

– skoro na mocy przepisów art. 184 i 177 Konstytucji właściwość w sprawach prawidłowości postępowania przysługuje przede wszystkim sądom powszechnym, to właściwość sądów innego rodzaju musi być wyraźnie określona w przepisach szczególnych. To samo dotyczy sądów administracyjnych, zważywszy na brzmienie art. 184 Konstytucji;

– art. 3 § 2 ustawy p.p.s.a. ustanawia domniemanie właściwości sądów administracyjnych w przedmiocie kontroli działalności administracji publicznej. Domniemanie to można obalić tylko wtedy, gdy prawo wyraźnie stanowi, że właściwy jest inny sąd;

– kwestię, czy decyzja ministra niewyrażająca zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku może być zaskarżona do sądu administracyjnego, należy rozstrzygnąć w świetle przepisów Konstytucji regulujących status sędziego,

⁷ W wyroku K 21/99 z 10.5.2000 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pojęcie „sprawy” należy interpretować jako obejmujące wszystkie sytuacje, w których jeden podmiot prawa (organ władzy publicznej) decyduje o prawach innego podmiotu prawa (osoby prywatnej), a stosunek prawny łączący w/w podmioty wyklucza arbitralność w podejmowaniu decyzji.

w szczególności art. 178, 179, 180 § 1–3 i 181 Konstytucji. Jak wynika z odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wspomniane przepisy, w szczególności art. 180 Konstytucji, gwarantują odpowiednie stosowanie zasad niezawisłości sędziów i bezstronności sądów oraz prawa do sądu;

- decyzja, na podstawie której przedstawiciel władzy wykonawczej bezprawnie pozbawia sędziego jego uprawnień w zakresie władzy sądowniczej, nie tylko stanowi ingerencję w sferę podstawowych praw i wolności danego sędziego, lecz także ma negatywne konsekwencje dla mandatu sędziego i stosunku służbowego. Decyzja w tej kwestii musi podlegać kontroli sądu;

- skład organów władzy sądowniczej nie powinien być w żaden sposób podporządkowany jakimkolwiek decyzjom organów administracji publicznej. Uzależnienie dalszego zajmowania stanowiska sędziego od zgody przedstawiciela władzy wykonawczej byłoby sprzeczne z zasadami niezawisłości sędziów i bezstronności sądów. W takiej sytuacji sędziowie mogliby podlegać zewnętrznym naciskom, co oznaczałoby, że strony sporu mogłyby wątpić w ich niezawisłość i bezstronność;

- z wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie *Komisja przeciwko Polsce*, C-619/18, EU:C:2019:531 wynika, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE, po pierwsze, obniżając wiek przejścia w stan spoczynku i stosując go do sędziów powołanych do Sądu Najwyższego do dnia 3 kwietnia 2018 r., a po drugie, przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecyjne uprawnienie do przedłużenia zajmowania stanowiska przez odośnych sędziów, poza obniżony wiek przejścia w stan spoczynku. Jak wynika również z wyroku z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie *Komisja przeciwko Polsce* [niezależność sądów powszechnych], C 192/18, EU:C:2019:924 [paragrafy 2–71 poniżej], Polska naruszyła prawo Unii, przyznając [...] Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy [...] ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., uprawnienie do przedłużania zajmowania stanowiska przez sędziów sądów powszechnych poza nowy wiek przejścia w stan spoczynku, obniżony tą ustawą;

- nie zgadza się z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w postanowieniu I NO 11/18 z dnia 18 lipca 2019 r. (zob. paragraf 52 poniżej) dotyczącym wyłączenia prawa dostępu do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Podczas gdy w okresie od 12 sierpnia 2017 r. do 22 maja 2018 r. decyzja ministerialna w tej sprawie nie podlegała zaskarżeniu do sądu wyższej instancji, inaczej było w przypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego. W niniejszej sprawie interes skarżącej w tym, aby decyzja ministerialna jej dotycząca została uznana za nieważną, był oczywisty. Decyzja ta była sprzeczna z przepisami art. 178 § 1 i art. 180 § 1 Konstytucji,

dlatego utrzymanie jej w mocy byłoby sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

J. Odpowiednie orzecznictwo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

1. Wyrok I NO 57/18 z dnia 26 marca 2019 r., postanowienie I NO 13/19 z dnia 9 kwietnia 2019 r. oraz stosowne orzecznictwo wykonawcze

48. We wspomnianym wyroku właściwa izba Sądu Najwyższego orzekła, że uchwała KRS w przedmiocie zajmowania stanowiska przez sędziego osiąającego wiek przejścia w stan spoczynku, podlegała zaskarżeniu do tego sądu. Sąd Najwyższy uznał, że uchwała KRS w tej kwestii podlega kontroli legalności zgodnie z art. 44 § 1 ustawy o KRS, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Dodał, że „ostateczność” przedmiotowej uchwały KRS, w rozumieniu art. 69 § 1b ustawy p.u.s.p., nasuwa wniosek, że taka uchwała podlega kontroli w zakresie legalności przez sąd, a nie przez jakikolwiek organ publiczny, który jest nadrzędny w stosunku KRS.

49. W postanowieniu z dnia 9 kwietnia 2019 r. ta sama izba Sądu Najwyższego przyjęła rozwiązanie przeciwne do przedstawionego powyżej, uznając, że pojęcie „ostateczności” uchwały KRS niewyrażającej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego osiąającego wiek przejścia w stan spoczynku oznacza, że przedmiotowa uchwała KRS nie podlega zaskarżeniu.

50. Pierwsze z dwóch przedstawionych powyżej podejść orzecznich właściwej izby Sądu Najwyższego znalazło potwierdzenie w szeregu kolejnych orzeczeń (I NO 3/20, I NO 189/19, I NO 190/19 z 11, 13 i 26 lutego 2020 r., I NO/187/19 z 6 maja 2020 r., 2020 I NO 3/20 z 3 czerwca 2020 r. i I NO 77/20 z 15 lipca 2020 r.), a drugie zostało ponownie przyjęte przez tę samą izbę Sądu Najwyższego w jednym postanowieniu (I NO/77/20 z 12 sierpnia 2020 r.).

51. Uchwałą I NZP 3/21 z dnia 30 czerwca 2021 r. skład powiększony tej samej izby Sądu Najwyższego orzekł w przedmiocie pytania prawnego skierowanego do niego przez jeden ze składów zwykłych w przedmiocie rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego w tym zakresie. Wspomniany skład orzekający właściwej izby Sądu Najwyższego przychylił się do pierwszej z dwóch przedstawionych powyżej linii orzecznich.

2. Postanowienia I NO 18/18 z dnia 27 lutego 2019 r. (paragraf 21 powyżej) i I NO 11/18 z dnia 18 lipca 2019 r.

52. We wspomnianych wyżej postanowieniach Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego uznała się za niewłaściwą do rozpoznawania odwołań sędziów od decyzji Ministra Sprawiedliwości o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie

stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. W drugim ze wspomnianych postanowień właściwa izba Sądu Najwyższego zauważyła, że przepisy art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. były z jednej strony autonomiczne w stosunku do przepisów art. 69 ust. 1, 1b i 3 ustawy p.u.s.p., a z drugiej strony stanowiły podstawę prawną do ustalenia przez właściwe organy warunków uprawniających do przejścia w stan spoczynku wszystkich zainteresowanych sędziów, którzy w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy ukończyli 60. rok życia. Stwierdził, że z brzmienia wspomnianego artykułu przedmiotowej ustawy jasno wynika, że nie jest wymagana zgoda ministra podobna do tej, o której mowa w art. 69 § 1b ustawy p.u.s.p., aby sędziowie należący do powyższej kategorii mogli nadal zajmować stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Sąd zwrócił uwagę, że pierwsze z tych przepisów nie zawierają odesłania do drugich. Dodał, że przewidziane w tych pierwszych przepisach konsekwencje prawne, a mianowicie utrzymanie danego sędziego na stanowisku, zachodzą *ex lege*. Zauważył, że Minister Sprawiedliwości nie miał uprawnień decyzyjnych w tej sprawie i że działał jedynie jako adresat oświadczenia zainteresowanej osoby wskazującego na jej wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziego.

II. ODPOWIEDNIE PRZEPISY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

A. Organizacja Narodów Zjednoczonych

53. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta 18 grudnia 1979 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, zobowiązuje państwa-sygnatariuszy i państwa przystępujące do niej do wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji kobiet. Fragmenty konwencji mające znaczenie dla niniejszej sprawy mają następujące brzmienie:

„Państwa Strony niniejszej konwencji,

Stwierdzając, że Karta Narodów Zjednoczonych potwierdza wiarę w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość jego osoby oraz w równość praw mężczyzn i kobiet,

Stwierdzając, że Powszechna Deklaracja Praw Człowieka potwierdza zasadę niedopuszczalności dyskryminacji oraz głosi, że wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w godności i w prawach, jak też że każdy ma prawo do korzystania ze wszystkich proklamowanych w niej wolności praw, bez względu na jakiekolwiek różnice, w tym bez względu na różnicę płci,

Stwierdzając, że Państwa Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka mają obowiązek zapewnić mężczyznom i kobietom równość praw w korzystaniu ze wszystkich praw gospodarczych, społecznych, kulturalnych, obywatelskich i politycznych,

[...]

WYROK W SPRAWIE PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

Przypominając, że dyskryminacja kobiet narusza zasady równości praw i poszanowania godności ludzkiej, stanowi przeszkodę do udziału kobiet na równi z mężczyznami w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym ich krajów, hamuje wzrost dobrobytu społeczeństwa i rodziny, a także utrudnia pełne rozwinięcie możliwości kobiet w służbie swoim krajom i ludzkości, [...]

Świadome, że tradycyjna rola mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie powinna ulegać ewolucji, podobnie jak rola kobiety, i że jest to warunkiem osiągnięcia pełnej równości mężczyzn i kobiet,

[...]

Uzgodniły, co następuje:

Artykuł 11

1. Państwa Strony zobowiązują się do podjęcia wszelkich stosownych kroków w celu likwidacji dyskryminacji kobiet w dziedzinie zatrudnienia, zmierzających do zapewnienia im na zasadzie równości mężczyzn i kobiet takich samych praw, a w szczególności:

- a) prawa do pracy jako niezbywalnego prawa każdego człowieka,
 - b) prawa do takich samych możliwości zatrudnienia, w tym również równych kryteriów doboru w zakresie zatrudnienia,
 - c) prawa swobodnego wyboru zawodu i zatrudnienia, prawa do awansu, stałej pracy oraz wszelkich świadczeń i warunków pracy, prawa do kształcenia i doskonalenia zawodowego, w tym również do praktyk, doskonalenia zawodowego i stałego szkolenia,
 - d) prawa do równego wynagradzania, w tym również do świadczeń oraz do równego traktowania za pracę tej samej wartości, jak również do równego traktowania w ocenie jakości pracy,
 - e) prawa do zabezpieczenia społecznego, w szczególności w razie przejścia na emeryturę, bezrobocia, choroby, inwalidztwa i starości lub niezdolności do pracy z innych przyczyn, jak również prawa do płatnego urlopu,
 - f) prawa do ochrony zdrowia i bezpiecznych warunków pracy, włączając w to ochronę zdolności do rodzenia potomstwa.
- [...]”.

B. Rada Europy

1. Komitet Ministrów Rady Europy

54. Odpowiednie fragmenty rekomendacji CM/Rec (2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności sędziów, przyjętej w dniu 17 listopada 2010 r., brzmią następująco:

Rozdział VI – Status sędziego

„Wybór i kariera

44. Decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziowskiej powinny się opierać na obiektywnych, wyznaczonych prawem lub przez upoważniony organ, kryteriach. Decyzje te powinny mieć charakter merytoryczny i muszą brać pod uwagę kwalifikacje, zdolności i umiejętności stosowania prawa z poszanowaniem godności ludzkiej.

[...]

Nieusuwalność z urzędu

49. Nieusuwalność jest jednym z kluczowych elementów niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym sędziowie są nieusuwalni do czasu osiągnięcia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku, jeśli taki istnieje.

50. Kadencja sędziów powinna być określona ustawą. Rozwiązanie stosunku służbowego powinno mieć miejsce tylko w przypadku poważnego wykroczenia dyscyplinarnego lub karnego ustanowionego w prawie lub gdy sędzia nie może dłużej wykonywać swoich obowiązków służbowych. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku powinno być możliwe wyłącznie na wniosek zainteresowanego sędziego lub ze względów zdrowotnych.

51. W przypadku gdy procedura naboru przewiduje okres próbny lub czas określony, decyzja o zatwierdzeniu lub ponownym powołaniu powinna być podejmowana wyłącznie zgodnie z pkt 44, aby zapewnić pełne poszanowanie niezawisłości sędziowskiej.

[...]”.

2. Komisja Wenecka

55. Odpowiednie fragmenty opinii przyjętej przez Komisję Wenecką na 113. sesji plenarnej, która odbyła się w Wenecji w dniach 8–9 grudnia 2017 r., w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁸, projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, (CDL-AD (2017)031), brzmią następująco:

„b. Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym

[...]

2. Wcześniejszy stan spoczynku dla wielu doświadczonych sędziów

44. Art. 180 ust. 4 Konstytucji stanowi, że ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Art. 36 projektu ustawy określa granicę wieku sędziów Sądu Najwyższego na 65 lat (w aktualnym systemie jest to 70 lat).

45. Ustalenie wieku, po osiągnięciu którego sędziowie przechodzą w stan spoczynku, należy do demokratycznego ustawodawcy. Komisja Wenecka zauważa jednak, że granica wieku dla sędziów sądów niższej instancji wydaje się być utrzymana na poziomie 67 lat (art. 69 ust. 1 ustawy o sądach powszechnych).

⁸ Zob. paragraf 1 powyżej

Trudno wytłumaczyć tę różnicę: sędziowie sądów najwyższych zwykle mają za sobą długą karierę i nie ma uzasadnienia dla niższego wieku przejścia w stan spoczynku. Ogólną tendencją w Europie jest ustalanie dla nich wyższej granicy wiekowej.

46. Zastosowanie nowego wieku przejścia w stan spoczynku do obecnie urzędujących sędziów (art. 108) jest jeszcze bardziej problematyczne, niż sama nowa granica wiekowa. Znaczna liczba sędziów w najbliższej przyszłości ma przejść w stan spoczynku – nawet 40% sędziów Sądu Najwyższego. Powody tak radykalnej propozycji, która może podważyć sprawne funkcjonowanie Sądu Najwyższego, nie są jasne.

47. Z praktycznego punktu widzenia trudno zrozumieć, dlaczego osoba, która przez kilka lat była uznawana za zdolną do pełnienia obowiązków służbowych, z dnia na dzień miałaby zostać uznana za niezdolną do ich pełnienia. Uzasadnienie można odczytać jako sugestię, że reforma spowoduje przejście w stan spoczynku większości doświadczonych sędziów, z których część praktykowała w poprzednim ustroju. Jeśli tak jest, jest to niedopuszczalne podejście: jeśli władze mają wątpliwości co do lojalności niektórych sędziów, powinny uruchomić istniejące procedury dyscyplinarne lub lustracyjne, a nie zmieniać wiek przejścia w stan spoczynku.

48. Z teoretycznego punktu widzenia wcześniejsze przechodzenie urzędujących sędziów w stan spoczynku podważa ich nieusuwalność i ogólną niezależność sądu. W odniesieniu do nieusuwalności z urzędu, która wpływa na indywidualne prawa sędziów, Komisja Wenecka wskazała już, że bardzo podobna reforma na Węgrzech podważyła „podstawowe zasady i reguły niezawisłości, statusu i nieusuwalności sędziów z urzędu” [...]

49. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku wpływa na indywidualne prawa sędziów, a także może „utrudnić funkcjonowanie sądów, zagrozić ciągłości i pewności prawa oraz otworzyć drogę do ingerencji w skład sędziowski”.

50. Komisja Wenecka zwraca uwagę polskich władz na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące prawa funkcjonariuszy publicznych do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na wyrok Wielkiej Izby w sprawie Baka przeciwko Węgrom. Dotyczy on wcześniejszego zakończenia pełnienia obowiązków prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego, bez możliwości wniesienia odwołania do sądu. Projekt ustawy przewiduje, że polscy sędziowie zagrożeni wcześniejszym przejściem w stan spoczynku nie będą mieli żadnych środków odwoławczych. W świetle ostatniej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, brak jakichkolwiek środków odwoławczych wydaje się w tym przypadku problematyczny.

51. Komisja jest zaniepokojona przepisami, które pozwalają sędziom (w tym sędziom obecnie urzędującym) osiągnięciem wieku przejścia w stan spoczynku, ubiegać się o utrzymanie stanowiska (art. 36 ust. 1). Nie ma widocznego uzasadnienia dla ustalenia, które kadencje sędziów można przedłużyć; wydaje się, że jest to pozostawione uznaniu Prezydenta RP, który może w ten sposób wywierać nadmierny wpływ na sędziów bliskich wieku przejścia w stan spoczynku.

52. Podsumowując, Komisja zdecydowanie zaleca, aby zrezygnować z proponowanego natychmiastowego skutku obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku dla obecnie urzędujących sędziów oraz aby decyzji w przedmiocie przedłużenia zajmowania stanowiska poza zwykły wiek przejścia w stan spoczynku nie pozostawiać uznaniu Prezydenta RP, wybieranego w wyborach politycznych.

[...]

c. Ustawa o sądach powszechnych

[...]

7. Bezpośrednie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądów

[...]

b. Przedłużenie zajmowania stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku

109. Minister Sprawiedliwości może, według własnego uznania, przedłużyć zajmowanie stanowiska przez sędziego po osiągnięciu przez niego wieku przejścia w stan spoczynku (art. 69 § 1b). Ustawa nie określa czasu trwania; zgoda na przedłużenie pełnienia funkcji może być wydana na krótki czas, wówczas sędzia będzie trwać w stanie niepewności i stanie się bardziej wrażliwy na naciski. Możliwość ta powinna zostać zniesiona, gdyż uzależnia karierę sędziów (zazwyczaj tych najbardziej doświadczonych) od ministra [...].

56. Odpowiednie fragmenty opinii w sprawie ustawy CLXII z 2011 r. o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów oraz ustawy CLXI z 2011 r. o ustroju i administracji sądów na Węgrzech, przyjętej przez Komisję Wenecką na 90. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 16–17 marca 2012 r., CDL-AD (2012)001) mają następujące brzmienie:

„IX. Kwestie przejściowe

1. Stan spoczynku

102. W ramach reformy systemu sądownictwa węgierski parlament zamierzał „wprowadzić neutralną sektorowo regulację wieku przejścia w stan spoczynku”. Komisja Wenecka została poinformowana, że powszechny wiek przejścia w stan spoczynku, tj. wiek uprawniający do pełnego świadczenia emerytalnego wynosił 62 lata dla sędziów, którzy mogli zdecydować się na pozostanie na stanowisku do obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku wynoszącego 70 lat. Zgodnie z art. 12 przepisów przejściowych ustawy zasadniczej i LSJRJ [ustawa o statusie prawnym i wynagrodzeniu sędziów], górna granica wieku zostanie połączona z wiekiem emerytalnym, tak aby każdy, kto osiągnął wiek emerytalny, był zobowiązany do przejścia w stan spoczynku. Wprowadzono jednak wyjątki, aby utrzymać górną granicę wieku na poziomie 70 lat dla „niektórych sędziów” (najwyraźniej prokuratora, prezesa Trybunału Obrachunkowego i sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

103. Komisja Wenecka rozumie, że powszechny wiek emerytalny wynoszący 62 lata zostanie stopniowo podniesiony do 63 lat w 2014 r., a następnie do 65 lat w dłuższej perspektywie, w zależności od roku urodzenia. Zauważa, że wiek ten jest uważany za minimalny w wielu sektorach, zachowujących górną granicę wieku wynoszącą 70 lat, która jest co do zasady uważana za maksymalną granicę w systemie sądownictwa.

104. Komisja Wenecka bada tę kwestię nie pod kątem dyskryminacji ze względu na wiek, lecz pod kątem jej wpływu na niezależność sądownictwa. Z tego punktu widzenia niepokojąca jest moc wsteczna nowych przepisów. Całe pokolenie sędziów, którzy wykonywali swoje obowiązki bez żadnych szczególnych uchybień i którzy mogliby i powinni nadal je pełnić, ma przejść w stan spoczynku. Komisja nie widzi praktycznego uzasadnienia dla nałożenia na sędziów (w tym wielu starszych sędziów) obowiązku przejścia w stan spoczynku. Brak przekonującego uzasadnienia jest

niewątpliwie jednym z powodów, dla których publicznie padały pytania dotyczące uzasadnienia nowych przepisów.

105. Nagła zmiana górnej granicy wieku stanu spoczynku jest źródłem problemów: znaczna część węgierskich sędziów (prawie 10%) wkrótce przejdzie na emeryturę (między 225 a 270 sędziów spośród ogółem 2900 sędziów na Węgrzech). Argument, że większa liczba młodszych sędziów z „aktualnymi kwalifikacjami” zwiększy skuteczność wymiaru sprawiedliwości, ponieważ sędziowie ci powinni być „w stanie lepiej poradzić sobie z większym obciążeniem pracą” i być „bardziej ambitni i elastyczni”, należy oddalić jako pozbawiony wystarczającego uzasadnienia [...]”.

3. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich („CCJE”)

57. Magna Carta Sędziów (Zasady Podstawowe) została przyjęta przez CCJE w listopadzie 2010 r. Jej odpowiednie fragmenty mają następujące brzmienie:

„[...] Niezawisłość sędziowska

2. Niezawisłość i bezstronność sędziego są niezbędnymi warunkami funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

3. Niezawisłość sędziowska powinna być instytucjonalna, funkcjonalna oraz finansowa. Powinna ona być zagwarantowana w stosunku do innych władz państwowych, dla tych co poszukują sprawiedliwości, innych sędziów i społeczeństwa w ogóle, zaś uregulowana w ustawach państwowych najwyższej rangi. Państwo oraz każdy z sędziów są zobowiązani do promowania i ochrony sędziowskiej niezawisłości.

4. Niezawisłość sędziowska powinna być zagwarantowana w związku z pełnieniem przez sędziego urzędu, a w szczególności w odniesieniu do rekrutacji, nominacji aż do przejścia w stan spoczynku, poprzez awanse, nieusuwalność, szkolenia, niezawisłość, dyscyplinę, wynagrodzenie i finansowanie sądownictwa.

Gwarancje niezawisłości

5. Decyzje dotyczące wyboru, mianowania i przebiegu kariery powinny być oparte na obiektywnych kryteriach, i podejmowane przez organ gwarantujący niezależność.

[...]

7. Po zasięgnięciu opinii przedstawicieli sądownictwa, Państwo powinno zapewnić środki personalne, materialne i finansowe niezbędne do sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W celu uniknięcia nacisków, sędziowie powinni być odpowiednio wynagradzani oraz powinno się im zapewniać odpowiednie regulacje dotyczące uposażenia emerytalnego.

[...]”.

58. Opinia nr 1(2001) CCJE do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie standardów dotyczących niezależności wymiaru sprawiedliwości i nieusuwalności sędziów, przyjęta w Strasburgu w dniu 23 listopada 2001 r., w odpowiednich fragmentach ma następujące brzmienie:

„[...]”

Kadencja – nieusuwalność i dyscyplina

57. Fundamentalnym założeniem niezależności sądownictwa jest to, że okres sprawowania funkcji jest gwarantowany aż do obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu ustalonego okresu kadencji: patrz podstawowe zasady ONZ, pkt 12; Zalecenie nr R (94) 12, zasada I(2)(a)(ii) i (3) oraz zasada VI (1) i (2). Karta Europejska potwierdza, że zasada ta obejmuje także powołanie lub przydział na inny urząd lub miejsce bez zgody (inaczej niż w przypadku reorganizacji sądów lub tymczasowo), ale zarówno Karta, jak i Zalecenie nr R (94) 12 stwierdza, że przeniesienie do innych obowiązków może być nakazane w drodze sankcji dyscyplinarnej.

[...]

59. Istnienie wyjątków od zasady nieusuwalności, szczególnie tych wynikających z sankcji dyscyplinarnych, prowadzi bezpośrednio do rozważań na temat organu i metody, za pomocą i na podstawie której sędziowie mogą być pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zalecenie nr R (94) 12, Zasada VI (2) i (3), kładzie nacisk na konieczność precyzyjnego określenia przestępstw, za które sędzia może być odwołany ze stanowiska, oraz procedur dyscyplinarnych zgodnych z wymaganiami rzetelnego procesu Konwencji Praw Człowieka. Dalej stwierdza się, że „państwa powinny rozważyć potrzebę ustawowego powołania specjalnego organu, którego zadaniem byłoby stosowanie wszelkich sankcji i środków dyscyplinarnych, gdy nie są one wymierzone przez sąd, i którego rozstrzygnięcia podlegałyby kontroli najwyższej instancji sądowej, chyba że organem tym jest właśnie najwyższa instancja sądowa”. Europejska Karta przyznaje tę rolę niezależnemu organowi, który według jej propozycji powinien „interweniować” we wszystkich aspektach doboru i przebiegu kariery zawodowej każdego sędziego.

[...]

Podsumowanie

[...]

(5) CCJE uznała, że kiedy kadencja ma charakter tymczasowy lub ograniczony, rola organu odpowiedzialnego za obiektywność i przejrzystość sposobu powołania lub ponownego powołania sędziów w pełnym wymiarze czasu pracy jest szczególnie istotna (patrz również pkt 3.3 Europejskiej Karty) (zob. paragraf 53).

[...]

(7) CCJE uznała, że nieusuwalność sędziów powinna być wyraźnym elementem niezależności chronionej na najwyższym poziomie wewnętrznym [...].

[...]”.

C. Unia Europejska

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”)

59. Odpowiednie postanowienia art. 157 TFUE brzmią następująco:

„1. Każde Państwo Członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

WYROK W SPRAWIE PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

2. Do celów niniejszego artykułu przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.

[...]

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

2. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

60. Tytuł VI art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

[...]”.

3. Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy („dyrektywa 2006/54/WE”).

61. Odpowiednie przepisy tej dyrektywy stanowią:

Artykuł 5

„[...] w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników nie może występować jakakolwiek bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w szczególności w stosunku do:

a) zakresu zastosowania takich systemów i warunków przystępowania do nich;

[...]”.

Artykuł 9

„Przykłady dyskryminacji”

„1. Do przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania należą przepisy, które posługują się pojęciem płci bezpośrednio lub pośrednio, jeżeli chodzi o:

[...]

f) ustanowienie różnego wieku emerytalnego;

[...]”.

4. *Wyrok z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce (niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924*

62. W swoim wyroku TSUE (Wielka Izba) orzekł, że polskie przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów, obowiązujące po wejściu w życie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r., są sprzeczne z prawem Unii. TSUE uwzględnił skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 marca 2018 r. i stwierdził, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii, z jednej strony, wprowadzając różny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn w polskim sądownictwie, a z drugiej strony, obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i przyznając Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przedłużenia zajmowania stanowisk przez tych sędziów.

63. W odniesieniu do wieku przejścia w stan spoczynku mającego zastosowanie odpowiednio do kobiet i mężczyzn będących sędziami, TSUE stwierdził przede wszystkim, że świadczenia emerytalne, z których korzystają ci sędziowie, wchodzą w zakres art. 157 TFUE, zgodnie z którym każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę. TSUE zauważył również, że przedmiotowe programy emerytalne również wchodzą w zakres przepisów dyrektywy 2006/54 w sprawie równego traktowania w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników.

64. Przypominając, że ustanowienie wymogów wiekowych różniących się w zależności od płci na potrzeby przyznania świadczenia emerytalnego stanowiącego wynagrodzenie w rozumieniu art. 157 TFUE było sprzeczne z tym postanowieniem, TSUE stwierdził, że przepisy art. 13 § 1–3, ustawy nowelizującej z dnia 12 lipca 2017 r., w zakresie, w jakim ustalają wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i prokuratorów na odpowiednio 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, bazowały na płci w celu narzucenia różnego wieku emerytalnego. W ten sposób przedmiotowe przepisy wprowadziły bezpośrednio dyskryminujące warunki ze względu na płeć, w szczególności w odniesieniu do czasu, w którym zainteresowane osoby mogą korzystać z faktycznego dostępu do świadczeń zapewnianych przez przedmiotowe systemy świadczeń emerytalnych.

65. TSUE oddalił argument Polski, zgodnie z którym przewidziane w ten sposób różnice między kobietami i mężczyznami sędziami w odniesieniu do wieku dostępu do świadczeń emerytalnych stanowią środek pozytywnej dyskryminacji. TSUE uznał, że różnice te nie są na tyle duże, aby zrekompensować niekorzystne warunki, z jakimi spotykają się kobiety w trakcie swojej kariery zawodowej, w taki sposób, by pomóc tym kobietom w życiu zawodowym i zaradzić problemom, z którymi mogą się borykać w trakcie swojej kariery. Trybunał stwierdził zatem, że przedmiotowe przepisy naruszają art. 157 TFUE i dyrektywę 2006/54.

66. W odniesieniu do uregulowania przyznającego Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wyrażania lub niewyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów sądów powszechnych po przekroczeniu nowego niższego wieku przejścia w stan spoczynku, TSUE przypomniał, że nieodzowna wolność sędziów od wszelkich zewnętrznych ingerencji lub nacisków wymaga pewnych gwarancji właściwych ochronie osób, których zadaniem jest orzekanie, np. nieusuwalności z urzędu. TSUE zaznaczył, że wymóg niezawisłości oznacza, że przepisy regulujące system dyscyplinarny, a w konsekwencji ewentualne odwołanie osób, których zadaniem jest orzekanie, muszą zapewniać niezbędne gwarancje, aby uniknąć ryzyka wykorzystania takiego systemu jako systemu politycznej kontroli nad treścią orzeczeń sądowych. TSUE dodał, że uchwalenie przepisów, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące wykroczenia dyscyplinarne, jak i faktycznie stosowane kary, które przewidują ingerencję niezależnego organu zgodnie z procedurą, która w pełni gwarantuje prawa zapisane w art. 47 i 48 Karty, w szczególności prawo do obrony, i które przewidują możliwość zaskarżenia do sądu decyzji organów dyscyplinarnych, stanowi katalog podstawowych gwarancji ochrony niezależności sądownictwa.

67. TSUE stwierdził, że wobec fundamentalnego znaczenia zasady nieusuwalności, wyjątek od tej zasady może być dopuszczalny jedynie wtedy, gdy jest usprawiedliwiony prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu jednostek, uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sądów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów.

68. Uznał, że krytykowany przed nim mechanizm odnosił się do możliwości dalszego zajmowania stanowiska przez urzędujących sędziów, którzy w związku z tym korzystają z gwarancji nieodłącznie związanych ze sprawowaniem tego urzędu, po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, oraz że mechanizm ten odnosi się w rezultacie do warunków przebiegu i zakończenia kariery zawodowej sędziów. Dodał, że chociaż to państwa członkowskie same decydują, czy zezwolić na takie przedłużenie zajmowania stanowiska sędziego poza zwykły wiek przejścia w stan spoczynku, to w przypadku, gdy zdecydują się na taki mechanizm, są zobowiązane do zapewnienia, aby warunki i procedury, którym podlega takie przedłużenie, nie naruszały zasady niezawisłości sędziowskiej.

69. TSUE orzekł, że fakt, iż organ taki jak Minister Sprawiedliwości był uprawniony do podjęcia decyzji o ewentualnym przedłużeniu czynnej służby po ukończeniu przez sędziego powszechnego wieku przejścia w stan spoczynku, nie jest sam w sobie wystarczający, by stwierdzić, że doszło do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. TSUE stwierdził jednak, że konieczne jest zapewnienie, aby materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji były sformułowane w sposób

nieprowadzący do powstania u jednostek uzasadnionych wątpliwości co do odporności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. TSUE dodał, że takie zasady powinny zatem pozwolić w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, lecz także bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów.

70. Zdaniem TSUE warunki materialne i proceduralne związane z uprawnieniem Ministra Sprawiedliwości do decydowania o tym, czy zezwolić sędziom sądów powszechnych na dalsze zajmowanie stanowiska po przekroczeniu nowego niższego wieku przejścia w stan spoczynku, były w tym przypadku na tyle istotne, że prowadziły do powstania uzasadnionych wątpliwości co do niezależności sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności. Z jednej strony, kryteria określone w art. 69 § 1 lit. b) ustawy p.u.s.p., na podstawie których minister był zobowiązany podjąć decyzję, były zbyt niejasne i nieweryfikowalne, a decyzja nie musiała być uzasadniona i nie podlegała zaskarżeniu. Z drugiej strony wspomniany przepis nie określał terminu, w którym odnośny minister musi podjąć decyzję w tej sprawie. Z powyższego wynika, że także długość okresu, przez który sędziowie mogą w ten sposób oczekiwać na decyzję ministra po złożeniu wniosku o przedłużenie ich czynnej służby, zależy ostatecznie od uznania tego ostatniego.

71. Połączenie uregulowania w postaci obniżenia zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych z regulacją polegającą na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości dyskrejonalnego uprawnienia do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska po przekroczeniu ustalonego w ten sposób nowego wieku stanu spoczynku, przez dziesięć lat w przypadku sędziów płci żeńskiej i pięć lat w przypadku sędziów płci męskiej, naruszyło, zdaniem TSUE, zasadę nieusuwalności sędziów, która wymaga, aby sędziowie mogli pozostać na stanowisku do czasu osiągnięcia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub do czasu upływu kadencji, jeżeli kadencja ta jest określona. Połączenie powyższych środków doprowadziło do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do tego, czy nowy system może w rzeczywistości mieć na celu umożliwienie Ministrowi, działającemu w sposób uznaniowy, usunięcia niektórych grup sędziów z urzędu po osiągnięciu nowo ustalonego powszechnego wieku przejścia w stan spoczynku, przy jednoczesnym zachowaniu innej grupy sędziów na stanowiskach.

5. *Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Węgrom, C-286/12, EU:C:2012/687*

72. We wspomnianym wyroku TSUE orzekł, że radykalne obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku węgierskich sędziów stanowi

nieuzasadnioną dyskryminację ze względu na wiek, a zatem Węgry nie zastosowały się do odpowiednich przepisów dyrektywy 2000/78/WE.

73. Na Węgrzech do 31 grudnia 2011 r. sędziowie, prokuratorzy i notariusze mogli pełnić swoje funkcje do 70 roku życia. Węgierskie ustawodawstwo zostało jednak zmienione w 2011 r., dlatego od 1 stycznia 2012 r. sędziowie i prokuratorzy, którzy osiągnęli powszechny wiek przejścia w stan spoczynku wynoszący 62 lata, musieli zaprzestać sprawowania urzędu. W przypadku sędziów i prokuratorów, którzy osiągnęli ten wiek przed 1 stycznia 2012 r., węgierskie ustawodawstwo przewidywało, że ich obowiązki zakończą się 30 czerwca 2012 r. Osoby, które osiągnęły ten wiek w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r., musiały zaprzestać pełnienia swoich obowiązków z dniem 31 grudnia 2012 r. Od 1 stycznia 2014 r. notariusze byli również zobowiązani do zaprzestania pracy w dniu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego.

74. W wyniku tych zmian legislacyjnych Komisja wniosła przeciwko Węgrom skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

75. Po pierwsze TSUE stwierdził, że sędziowie, prokuratorzy i notariusze, którzy osiągnęli wiek 62 lat, znajdują się w sytuacji porównywalnej z młodszymi osobami wykonującymi te same zawody. Jednak ci pierwsi, ze względu na swój wiek, byli zmuszeni do zaprzestania działalności zawodowej i w związku z tym byli traktowani mniej korzystnie niż osoby pozostające w służbie. TSUE uznał zatem, że sytuacja ta stanowiła różnicę w traktowaniu bezpośrednio ze względu na wiek.

76. TSUE orzekł, że zgodne z przepisami cele polityki społecznej, takie jak te związane z polityką zatrudnienia, rynkiem pracy lub szkoleniem zawodowym, mogą uzasadniać odstępstwo od zasady zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek. W tym względzie zauważył, że cele, na które powołują się Węgry, tj. potrzeba ujednolicenia limitów wieku emerytalnego dla zawodów służby publicznej oraz wprowadzenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp do danych zawodów, rzeczywiście wchodzą w zakres polityki społecznej.

77. W odniesieniu do celu standaryzacji TSUE wskazał jednak, że osoby, których dotyczą zaskarżone przepisy, mogły pozostać na stanowisku do ukończenia 70 roku życia przed 1 stycznia 2012 r., co dało podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że pozostaną na stanowisku do tego wieku. Zaskarżone przepisy gwałtownie i znacząco obniżyły jednak granicę wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku, nie przewidując środków przejściowych w celu ochrony uzasadnionych oczekiwań tych osób. W rezultacie osoby te są zmuszone do automatycznego i ostatecznego opuszczenia rynku pracy, nie mając czasu na podjęcie działań, w szczególności o charakterze ekonomicznym i finansowym, których wymaga taka sytuacja. TSUE zauważył w tym zakresie, że z jednej strony emerytura tych osób była o co najmniej 30% niższa od ich wynagrodzenia,

a z drugiej strony zaprzestanie działalności nie uwzględniało okresów składkowych, a zatem nie gwarantowało prawa do pełnej emerytury.

78. TSUE zauważył następnie, że istnieje sprzeczność między natychmiastowym obniżeniem wieku emerytalnego o osiem lat dla tych zawodów, bez przewidywania stopniowego wprowadzania tej zmiany, a podwyższeniem wieku emerytalnego o 3 lata dla powszechnego systemu emerytalnego (tj. z 62 do 65 lat), które miało nastąpić od 2014 r. w okresie ośmiu lat. Według TSUE sprzeczność ta sugerowała, że interesów osób dotkniętych obniżeniem limitu wieku nie wzięto pod uwagę w taki sam sposób, jak interesów innych urzędników służby cywilnej, dla których limit wieku został podniesiony. TSUE stwierdził zatem, że radykalne obniżenie wieku emerytalnego o osiem lat nie było środkiem koniecznym do osiągnięcia celu, jakim jest ujednolicenie wieku emerytalnego w zawodach związanych ze służbą publiczną.

79. W odniesieniu do przedstawionego przez Węgry celu ustanowienia bardziej zrównoważonej struktury wiekowej, TSUE, przyznając, że przepisy krajowe mogą ułatwić dostęp młodych prawników do danych zawodów w perspektywie krótkoterminowej, zauważył, że oczekiwane natychmiastowe skutki, które wydawały się pozytywne, mogą podważyć możliwość osiągnięcia prawdziwie zrównoważonej „struktury wiekowej” w perspektywie średnio i długoterminowej. TSUE odnotował bowiem, że o ile w 2012 r. wymiana personelu w przedmiotowych zawodach znacznie przyspieszy i osiem grup wiekowych zastąpionych zostanie przez jedną (w 2012 r.), o tyle tempo rotacji ulegnie równie radykalnemu spowolnieniu w 2013 r., kiedy tylko jedna grupa wiekowa będzie musiała zostać zastąpiona. TSUE dodał, że tempo rotacji będzie coraz wolniejsze wraz ze stopniowym podnoszeniem granicy wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku z 62 do 65 lat, co doprowadzi do pogorszenia możliwości wejścia młodych prawników do zawodu prawniczego. Dla TSUE wynikało z tego, że zaskarżone przepisy krajowe nie były odpowiednie do zamierzonego celu, którym było ustanowienie bardziej zrównoważonej „struktury wiekowej”.

W ZAKRESIE PRAWA

I. POŁĄCZENIE SKARG

80. Zważywszy na podobieństwo przedmiotu skarg Trybunał za stosowne uznaje ich łączne rozpatrzenie w ramach jednego wyroku.

II. I. W PRZEDMIOCIE ZARZUCANEGO NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 KONWENCJI

81. Pierwsza i druga skarżąca zarzuciły, że nie przyznano im prawa dostępu do sądu w odniesieniu do ich sporów dotyczących dalszego

zajmowania stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, obniżonego przez nowe przepisy, w tym przypadku do wieku 70 lat.

Trzecia skarżąca zarzuciła, że nie przysługiwał jej środek prawny umożliwiający zaskarżenie uchwały KRS, którą uznała za nieuzasadnioną i arbitralną (zob. paragraf 14 powyżej).

Czwarta skarżąca natomiast twierdziła, że nie miała dostępu do sądu w związku ze sporem dotyczącym jej warunków pełnienia służby i dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, obniżonego przez nowe przepisy.

Skarżące wyraźnie powołują się na treść art. 6 ust. 1 Konwencji, który w fragmentach mających znaczenie dla sprawy ma następujące brzmienie:

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

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. W przedmiocie zarzutu niezgodności skarg ratione materiae z postanowieniami Konwencji

a) Argumenty stron

i. Rząd

82. Rząd stwierdza, że skargi są niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji. Rząd twierdzi, że w grę nie wchodziły żadne „cywilne” prawa zainteresowanych osób, a zatem cywilny aspekt art. 6 nie miał zastosowania w niniejszej sprawie. W szczególności w odniesieniu do czwartej skarżącej Rząd stwierdził, że nie została ona pozbawiona prawa dostępu do sądu.

83. Powołując się na orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Rząd twierdzi, że żadne prawo do wykonywania prerogatyw władzy publicznej, w szczególności prawo do pozostania na stanowisku sędziego po osiągnięciu określonego wieku, nie zostało zagwarantowane ani w prawie krajowym, ani w Konwencji. Rząd twierdzi, że zasada ochrony praw człowieka opiera się na wyraźnym rozróżnieniu między jednostką a władzami publicznymi, celem europejskiej konwencji praw człowieka i innych międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka jest ochrona praw podmiotowych jednostek wobec władz publicznych, i tylko jednostka ma prawa i obowiązki w stosunku do państwa. Rząd uważa, że organ państwowy nie może być posiadaczem praw podstawowych, a jego status zależy od jego zadań i uprawnień oraz interakcji z innymi organami państwowymi. Argumentuje, że czynności wykonywane w charakterze urzędowym nie mogą być objęte gwarantowanymi prawami, a względy te mają zastosowanie do wszystkich sędziów, w tym tych, którzy chcą pełnić służbę po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku.

84. Rząd uważa, że funkcja sędziego, niezależnie od tego, czy jest sprawowana na szczeblu krajowym czy międzynarodowym, jest przede wszystkim usługą świadczoną na rzecz społeczności, a zasady niezależności sądownictwa i bezpieczeństwa kadencji sędziów należą do sfery obiektywnego prawa. Rząd zaznacza, że demokracje konstytucyjne przyznają sędziom pewną sferę autonomicznej władzy i chronią tę sferę przed ingerencją ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. Twierdzi, że niezależność sądownictwa i nieusuwalność sędziów ustanowiono nie w celu ochrony indywidualnych interesów sędziów lub umożliwienia im rozwoju kariery, lecz w celu ochrony interesu publicznego pod względem rzetelności postępowań sądowych i prawidłowego funkcjonowania systemu sądownictwa. Rząd utrzymuje, że wyżej wymienionych gwarancji nie należy analizować jako indywidualnych praw sędziego. Rząd wywodzi, że odrzucenie przez właściwy organ władzy publicznej wniosku o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku nie pociąga za sobą naruszenia indywidualnych praw sędziego. Rząd dodaje, że powodem, dla którego sędziowie cieszą się pewną stabilnością podczas swojej kadencji, jest ochrona właściwego wykonywania władzy sądowniczej przez sąd, w którym zasiada dany sędzia.

85. Rząd podnosi, że skarżące w niniejszej sprawie nie zostały usunięte ze swoich stanowisk sędziowskich, a jedynie odmówiono im prawa do pozostania na tych stanowiskach do ukończenia 70. roku życia, znacznie powyżej wieku przejścia w stan spoczynku, który miał do nich zastosowanie. Rząd dodaje, że po przejściu w stan spoczynku skarżące zachowały status sędziego, a także wszystkie przywileje i uposażenia związane z tym statusem.

86. Rząd wskazuje, po pierwsze, że ministerialna odmowa wyrażenia zgody na dalszą pracę skarżących w charakterze sędziów była zgodna z prawem, a po drugie, że stanowiła część reformy rządowej mającej na celu poprawę funkcjonowania publicznej służby sądowniczej i optymalizację zarządzania jej zasobami ludzkimi.

87. W odniesieniu w szczególności do czwartej skarżącej Rząd podnosi, że w wyniku nieprzedłożenia Ministrowi Sprawiedliwości wymaganego zaświadczenia lekarskiego nie spełniła ona jednego z warunków, od których uzależnione było udzielenie ministerialnej zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego. Rząd twierdzi, że czwarta skarżąca, jako doświadczony sędzia, powinna była zdawać sobie sprawę, że zgodnie z art. 26 §§ 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. mogła albo pozostać na stanowisku do ukończenia 65. roku życia bez konieczności uzyskania jakiegokolwiek zgody lub udowodnienia zdolności do pełnienia obowiązków, albo zajmować stanowisko do ukończenia 70. roku życia, pod warunkiem uprzedniego wykazania właściwemu ministrowi swojej zdolności w tym zakresie. Rząd podnosi, że przejście czwartej skarżącej w stan spoczynku wynikało z jej świadomej decyzji o niespełnieniu warunku uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości. Rząd dodaje, że wymóg, aby sędziowie, którzy chcą pełnić

służbę po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, udowodnili, że są do tego zdolni, nie jest nowy i jest uzasadniony z punktu widzenia prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

88. Powołując się na orzecznictwo w sprawie *Cimperšek (Cimperšek przeciwko Słowenii*, nr 58512/16, 30 czerwca 2020 r., § 35), Rząd twierdzi, że czwarta skarżąca nie nabyła żadnego prawa do dalszego zajmowania stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, a ponadto była z tego powodu w sposób jednoznaczny wyłączona z prawa dostępu do sądu, co oznacza, zdaniem Rządu, że skarżąca nie może twierdzić, że jest posiadaczką jakiegokolwiek prawa „cywilnego”.

89. Rząd podnosi, że w odniesieniu do pierwszej, drugiej i trzeciej skarżącej dwa łączne warunki „testu *Vilho Eskelinena*” zostały spełnione, w wyniku czego, zdaniem Rządu, art. 6 nie ma zastosowania do sprawy tych skarżących.

90. W odniesieniu do pierwszego z przedmiotowych kryteriów Rząd twierdzi, że ramy prawne mające zastosowanie w czasie istotnym dla sprawy w sposób wyraźny pozbawiły skarżące prawa dostępu do sądu. W odniesieniu w szczególności do dwóch pierwszych skarżących Rząd wskazuje, że przepisy mające do nich zastosowanie uzależniały dalsze zajmowanie przez nie stanowisk sędziowskich od zgody ministra, której udzielenie, jak wyjaśnia Rząd, uwzględniało imperatywy należytego zarządzania zasobami ludzkimi sądów oraz szczególne potrzeby wynikające z ich obciążenia pracą. Rząd podnosi, że decyzja ministerialna w tej sprawie jest uznawana za akt organu wewnętrznego władzy sądowniczej i emanację prerogatyw przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości w sprawach organizacyjnych (*acta iure imperii*). Uważa, że przedmiotowa decyzja ministerialna nie stanowi decyzji administracyjnej ani aktu lub środka, który można zaskarżyć do sądu administracyjnego na mocy ustawy p.p.s.a. Rząd uważa, że argument podniesiony przez niego w tej kwestii jest poparty odpowiednim orzecznictwem sądów administracyjnych, z którego wynika, jego zdaniem, że spory dotyczące stosunku służbowego sędziów, które mają swoje źródło w decyzjach organów wewnętrznych sądów, Ministra Sprawiedliwości, KRS i Prezydenta RP, wykraczają poza właściwość wyżej wymienionych sądów.

91. Rząd twierdzi, że nie wskazuje na to, by decyzje podlegające odwołaniu były regułą, a nie wyjątkiem. Twierdzi, że uwaga ta jest tym bardziej istotna, że zdaniem Rządu takie wykluczenie wynika z faktu, że przedmiotowe decyzje ministerialne podlegają wyłącznie prawu publicznemu. Rząd uważa, że w sytuacji skarżących jako sędziów pragnących zajmować stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku nie przysługują im żadne prawa „cywilne” i należy ją odróżnić od sytuacji skarżących w sprawach *Baka (Baka przeciwko Węgrom* [WI], nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r.), *Denisov (Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], nr 76639/11, 25 września 2018 r.) i *Vilho Eskelinen (Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* [WI], nr 63235/00, ETPC 2007 II). Rząd wysnuwa

wniosek, że w odniesieniu do pierwszej i drugiej skarżącej pierwszy warunek „testu *Vilho Eskelinena*” został spełniony i to samo dotyczy trzeciej skarżącej, zważywszy na jednoznaczne stwierdzenia w art. 69 § 1b ustawy p.u.s.p. dotyczące ostateczności decyzji KRS o niewyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie przez skarżącą stanowiska sędziego.

92. Odnosząc się do orzecznictwa krajowego (zob. paragrafy 43–47 powyżej), Rząd uznaje, że czwarta skarżąca nie została pozbawiona prawa dostępu do sądu, ponieważ, zdaniem Rządu, była w stanie zaskarżyć niekorzystną dla niej decyzję ministerialną wydaną przed sądem administracyjnym. Rząd stwierdza zatem, że skarga czwartej skarżącej na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji jest niezgodna *ratione materiae* z tym postanowieniem.

93. W odniesieniu do drugiego warunku „testu *Vilho Eskelinena*” Rząd uznaje, że został on również spełniony w odniesieniu do pierwszej, drugiej i trzeciej skarżącej. W tym względzie stwierdza, że skargi każdej z tych trzech skarżących odnoszą się do ich udziału w wykonywaniu prerogatyw władzy publicznej. Rząd twierdzi, że decyzje, w których właściwe organy władzy publicznej orzekają o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, są uznawane za akty organów wewnętrznych władzy sędziowskiej, a nie za decyzje administracyjne. Rząd utrzymuje, że w niniejszej sprawie krytykowane decyzje ministerialne miały na celu poprawę zarządzania zasobami ludzkimi sądów w sposób zgodny z zasadą racjonalnego wykorzystania tych zasobów i uwzględniający wszelkie szczególne potrzeby sądów wynikające z ich obciążenia pracą.

94. Nie negując konieczności ani zasadności przepisów dotyczących niezawisłości sędziowskiej, Rząd uważa, że przepisy te stanowią jedną z możliwych przeszkód w odpowiednim rozmieszczeniu personelu publicznej służby wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych sądach w przypadku szczególnych potrzeb, które, jak Rząd wyjaśnia, mogą wynikać ze zmian w ich właściwości, pojawienia się kategorii sporów, nowych wyspecjalizowanych sądów lub zmian w obciążeniu pracą istniejących sądów. Rząd twierdzi, że przeniesienie stanowisk sędziów w stanie spoczynku do sądów, które będą ich najbardziej potrzebować ze względu na duże obciążenie pracą, jest najbardziej odpowiednim środkiem do wdrożenia w tego typu sytuacjach.

95. Odnosząc się do odpowiednich fragmentów art. 180 § 4 Konstytucji, Rząd stwierdza, po pierwsze, że granica wieku, po osiągnięciu której sędzia musi przejść w stan spoczynku, została określona w ustawie, a po drugie, że dalsze pełnienie obowiązków sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku stanowiło wyjątek od zasady, zgodnie z którą sędzia przechodzi w stan spoczynku po osiągnięciu tego wieku. Rząd twierdzi, że w konsekwencji wprowadzenia powyższego wyjątku ustawodawca krajowy został uprawniony do tego, by uzależnić dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od spełnienia

dodatkowych warunków, w tym uzyskania wymaganej zgody właściwego organu władzy publicznej. Zdaniem Rządu nie ulega wątpliwości, że z uwagi na wyjątkowy charakter dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, kontynuacja ta nie powinna być uznawana za automatyczną. Podnosi, że nikt nie może czerpać z tej możliwości nadziei na spełnienie osobistej woli w tym zakresie, nawet jeśli spełnił wszystkie wymagane do tego warunki. Rząd dodaje, że ustawodawca krajowy słusznie uzależnił dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku od uprzedniej zgody organu wewnętrznego władzy sądowniczej, któremu przysługują uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do organizacji władzy sądowniczej.

96. Rząd podnosi, że w niniejszej sprawie Minister Sprawiedliwości działał w charakterze centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za nadzór nad administracyjnym zarządzaniem sądami. Rząd ponownie przywołuje swój argument, że *ratio legis* przepisu art. 69 §§ 1 i 1b ustawy p.u.s.p., na podstawie którego właściwy minister podjął decyzje w sprawie skarżących, było usprawnienie funkcjonowania sądów i całościowo postrzeganego wymiaru sprawiedliwości.

97. Rząd stwierdza, że po wejściu w życie nowelizacji z dnia 23 maja 2018 r. (zob. paragraf 26 powyżej), uprawnienie do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziów po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku zostało przekazane KRS, organowi konstytucyjnemu odpowiedzialnemu za ochronę niezależności sądownictwa. Rząd uważa, że wprowadzenie tych zmian legislacyjnych wyeliminowało wszelkie domniemane wady kwestionowanej ingerencji ministerialnej.

98. Podsumowując, Rząd twierdzi, że obydwa warunki „testu *Vilho Eskelinena*” zostały spełnione w przypadku pierwszej, drugiej i trzeciej skarżącej, a zatem art. 6 Konwencji w jego aspekcie cywilnym nie ma do nich zastosowania. Rząd uważa, że z powodów przedstawionych powyżej to samo dotyczy czwartej skarżącej.

ii. Skarżące

99. Skarżące odrzucają argumenty Rządu. Odnosząc się do „testu *Vilho Eskelinena*” skarżące podnoszą, że ich skargi wniesione do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczyły zakończenia ich służby sędziowskiej i uznają, że w związku z tym wchodziły w zakres stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji.

100. Opierając się na orzecznictwie krajowym (zob. paragrafy 43–44 powyżej), pierwsza i druga skarżąca twierdzą, po pierwsze, że są one bez wątpienia uprawnione do dalszego zajmowania stanowiska sędziego do ukończenia 70. roku życia, a po drugie, dalsze zajmowanie stanowiska po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku nie było uzależnione od jakiegokolwiek ministerialnej zgody. Twierdzą, że ani ich zdolność do

pełnienia obowiązków do czasu osiągnięcia wieku, o którym mowa, ani ich reputacja zawodowa nie zostały zakwestionowane przez Ministra Sprawiedliwości. Twierdzą, że w wyniku tego, co uważają za bezprawne i arbitralne ingerencje ministra, zostały pozbawione prawa do zajmowania stanowisk sędziowskich do 70. roku życia. Dodają, że pisma ministerialne z dnia 23 listopada 2018 r. oraz odpowiednio z dnia 10 i 11 kwietnia 2018 r. nie stanowią decyzji ministerialnych, które, jak twierdzą, podlegały zaskarżeniu.

101. Wyżej wymienione skarżące wskazują, że warunki, od których właściwe przepisy krajowe uzależniają dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego do ukończenia 70. roku życia, pozostały niezmienione przez cały okres ich kariery zawodowej, pomimo kolejnych nowelizacji przepisów dotyczących statusu sędziów sądów powszechnych. W związku z tym uważają, że w niniejszej sprawie miały uzasadnione oczekiwanie, że będą mogły kontynuować pracę na swoich stanowiskach do osiągnięcia przedmiotowego wieku. Twierdzą, że zostały zmuszone do szybkiego odejścia z pracy, nie mając czasu na poczynienie przygotowań, zwłaszcza finansowych, aby poradzić sobie z obniżeniem dochodów. Podkreślają, że uposażenie, które obecnie otrzymują, stanowi jedynie 75% wynagrodzenia, które otrzymywały na ostatnim piastowanym stanowisku. Dodają, że zgodnie z przepisami art. 105 § 1 ustawy p.u.s.p. w związku z art. 86 tej ustawy, sędziowie w stanie spoczynku nie mogą prowadzić działalności zarobkowej innej niż działalność dydaktyczna na rzecz jednego pracodawcy.

102. W przypadku wyżej wymienionych skarżących, jak wynika z art. 89 § 2 ustawy p.u.s.p., którego brzmienie rzekomo pozostało niezmienione przez cały okres ich kariery zawodowej, polscy sędziowie mają prawo do poddawania pod rozstrzygnięcie sądu sporów dotyczących ich stosunku służbowego („sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego”). Skarżące wywodzą, że w okresie, odpowiednio, od lipca 1986 r. do grudnia 1987 r. i do kwietnia 2018 r. nie były pozbawione prawa dostępu do sądu.

103. Trzecia skarżąca utrzymuje, że pozbawienie jej prawa dostępu do sądu w żadnej mierze nie opierało się na uzasadnionym powodzie. Odnosząc się do uwag przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie *Grzęda (Grzęda przeciwko Polsce* [WI], nr 43572/18, 15 marca 2022 r.), trzecia skarżąca twierdzi, że zaskarżone przez nią środki były tylko jednym z przykładów decyzji obecnego polskiego rządu mających na celu zdyskredytowanie polskich sędziów i podważenie ich niezawisłości.

104. Trzecia skarżąca uznała, że brak zgody KRS na zajmowanie przez nią w dalszym ciągu stanowiska sędziego do ukończenia 70. roku życia było nieuzasadnione i arbitralne. Podnosi ona, że dane statystyczne, na których KRS oparła swój wniosek w tej kwestii, były pozbawione znaczenia z perspektywy przedmiotowego celu. Trzecia skarżąca twierdzi, że wznowiła swoje obowiązki z dniem 1 kwietnia 2018 r. i że przebywała na urlopie

wypoczynkowym od 6 do 16 kwietnia 2018 r. oraz że w tym okresie nie przydzielono jej żadnej nowej sprawy. Zwraca uwagę, że w składzie Sądu Okręgowego w Kielcach, w którym zasiadała, było trzech sędziów delegowanych z sądów niższej instancji, co zdaniem skarżącej przeczyło argumentacji KRS o braku przydatności pozostawania przez nią na stanowisku. Trzecia skarżąca dodaje, że wyniki pracy izby przedmiotowego sądu, której przewodniczyła w tym czasie, zawsze były dobre, a praca skarżącej zawsze była wysoko oceniana w jej środowisku zawodowym.

105. Czwarta skarżąca podnosi natomiast, że spór, który był przedmiotem jej skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, mieścił się w zakresie sporów pracowniczych, a zatem faktycznie dotyczył jej praw „cywilnych” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Wyjaśnia, że w wyniku przejścia w stan spoczynku, które opisuje jako nagłe i przedwczesne, musiała zrezygnować z życia zawodowego, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami, jakie to miało dla niej, nie tylko pod względem finansowym. Dodaje, że uposażenie, które obecnie otrzymuje, jest niższe niż uposażenie, do którego byłaby uprawniona, gdyby nadal zajmowała stanowisko sędziowskie.

106. Stwierdzając, że jest świadoma zakresu art. 180 § 4 Konstytucji, czwarta skarżąca odnosi się do postanowień art. 180 § 1 Konstytucji dotyczących nieusuwalności sędziów. Zwraca uwagę, że okoliczności, w których sędzia może zostać usunięty z urzędu, wyczerpująco wymieniono w art. 180 §§ 2, 3 i 5 Konstytucji i są one traktowane jako wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów.

107. Czwarta skarżąca twierdzi, że kiedy objęła stanowisko w 1991 r., wiek przejścia w stan spoczynku sędziów, kobiet i mężczyzn, wynosił 65 lat. Jej zdaniem, mimo że w wyniku nowelizacji ustawy p.u.s.p. z 2013 r. przedmiotowy wiek został podniesiony do 67 lat, to przepisy art. 69 § 1a tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2017 r., nadal gwarantowały skarżącej prawo do przejścia w stan spoczynku w wieku pierwotnie przewidzianym, tj. 65 lat.

108. Powołując się na orzecznictwo w sprawie *Baka* (*op.cit.*, §§ 108–110) oraz *Broda i Bojara* (*Broda i Bojara przeciwko Polsce*, nr 26691/18 i 27367/18, §§ 107–108, 29 czerwca 2021 r.), czwarta skarżąca twierdzi, że w niniejszej sprawie była uprawniona do dalszego zajmowania stanowiska sędziego co najmniej do ukończenia 65. roku życia. Uważa, że w wyniku ingerencji ministerialnej, którą zaskarżyła, powstał spór między nią a Ministrem Sprawiedliwości dotyczący przedmiotowego prawa. Wskazuje, że przedmiotowa ingerencja ministerialna miała znacznie większy wpływ na jej życie osobiste i zawodowe, niż ingerencje w obu wyżej wymienionych sprawach.

109. Czwarta skarżąca twierdzi, że żaden z przepisów krajowych nie wyłączał wyraźnie prawa dostępu do sądu w jej sprawie. Skarżąca uważa, że nawet gdyby została skutecznie wykluczona z przedmiotowego prawa, takie

wykluczenie byłoby w sposób obiektywny nieuzasadnione z powodów określonych w orzecznictwie w sprawie *Bilgen* (*Bilgen przeciwko Turcji*, nr 1571/07, 9 marca 2021 r.).

b) Ocena Trybunału

i. Zasady mające znaczenie dla zastosowania cywilnego charakteru art. 6 ust. 1

110. Trybunał przypomina, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że 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, że jest uznawane na mocy prawa krajowego, niezależnie od tego, czy prawo to jest chronione Konwencją. Musi to być rzeczywisty i poważny spór, który może dotyczyć samego istnienia prawa, jak również jego zakresu lub sposobu wykonywania. Wynik postępowania musi mieć bezpośredni związek z danym prawem, ponieważ luźny związek lub odległe reperkusje nie są wystarczające, aby zastosowanie miał art. 6 ust. 1 (zob. m.in. *Baka, op.cit.*, § 100, *Boulois przeciwko Luksemburgowi* [WI], nr 37575/04, § 90, ETPC 2012, *parafia grekokatolicka w Lupeni i Inni przeciwko Rumunii* [WI], nr 76943/11, § 71, ETPC 2016 (fragmenty), oraz *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [WI], nr 35289/11, § 99, ETPC 2017 (fragmenty)).

111. Art. 6 ust. 1 nie gwarantuje, że cywilne „prawa i obowiązki” mają jakąkolwiek konkretną treść materialną w porządku prawnym Układających się Stron: Trybunał nie może, poprzez nadanie wykładni art. 6 ust. 1, stworzyć prawa materialnego, które nie ma podstawy prawnej w danym państwie (zob. *Baka, op.cit.*, § 101, i *Denisov, op.cit.*, § 45). Punktem wyjścia muszą być przepisy odpowiedniego prawa krajowego i ich wykładnia dokonana przez sądy krajowe (zob. *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [WI], nr 56665/09, § 62, ETPC 2017, oraz *Regner, op.cit.*, § 100).

112. Prawa przyznane w ten sposób przez ustawodawstwo krajowe mogą mieć charakter materialny lub proceduralny, bądź też mogą stanowić kombinację tych dwóch praw (zob. *Denisov, op.cit.*, § 46, oraz *Regner, op.cit.*, § 101).

113. Trybunał przypomina ponadto, że zakres pojęcia „charakter cywilny” w rozumieniu art. 6 nie jest ograniczony bezpośrednim przedmiotem sporu. Trybunał przyjął bowiem szersze podejście, zgodnie z którym aspekt „cywilny” obejmuje sprawy, które, choć nie wydają się *a priori* dotyczyć prawa cywilnego, mogą jednak mieć bezpośrednio i znaczące skutki dla prawa o charakterze ekonomicznym lub nieekonomicznym, którego posiadaczem jest dana osoba (*Denisov, op.cit.*, § 51 i cytowane tam orzecznictwo).

114. Ponadto, w odniesieniu do „cywilnego” charakteru 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 stosowania tego postanowienia, chyba że spełnione są łącznie dwa warunki. Po pierwsze prawo krajowe danego państwa musi wyraźnie wykluczać dostęp do sądu dla danego stanowiska lub kategorii pracowników. Po drugie odstępstwo to musi opierać się na obiektywnych podstawach związanych z interesem państwa (*Vilho Eskelinen i Inni, op.cit.*, § 62, *Regner, op.cit.*, § 107, i *Baka, op.cit.*, § 103).

115. Trybunał przypomina również, że zakres „cywilnego” charakteru został znacznie rozszerzony w sporach dotyczących służby cywilnej. Zważywszy na sytuację Układających się Stron oraz wymóg niedyskryminacji między urzędnikami państwowymi a pracownikami sektora prywatnego, Trybunał w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni, op.cit.*, ustanowił domniemanie, że art. 6 Konwencji ma zastosowanie do „zwykłych sporów pracowniczych” między urzędnikami państwowymi a państwem, i orzekł, że do pozwanego państwa należało wykazanie, po pierwsze, że zgodnie z prawem krajowym dany urzędnik państwowy nie miał prawa dostępu do sądu, a po drugie, że wyłączenie tego urzędnika z praw gwarantowanych w art. 6 było w odniesieniu do niego uzasadnione (*ibidem*, § 62).

116. Chociaż w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* Trybunał stwierdził, że jego rozumowanie ograniczało się do sytuacji urzędników służby cywilnej (*ibidem*, § 61), kryteria ustanowione w tym wyroku Trybunał zastosował do sporów dotyczących sędziów. W szczególności w sprawie *Baka* Wielka Izba podkreśliła, że chociaż sędziowie nie należą do administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, byli jednak częścią służby cywilnej w szerokim znaczeniu (zob. wyrok w sprawie *Baka, op.cit.*, § 104 i cytowane tam orzecznictwo).

117. Trybunał zastosował kryteria określone w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni (op.cit.)* do wszystkich rodzajów sporów dotyczących sędziów, w tym sporów związanych z ich rekrutacją lub mianowaniem (*Juričić przeciwko Chorwacji*, nr 58222/09, 26 lipca 2011 r.), ich karierą lub awansem (*Dzhidzheva-Trendafilova przeciwko Bułgarii (déc.)*, nr 12628/09, 9 października 2012 r. i *Tsanova-Gecheva przeciwko Bułgarii*, nr 43800/12, 15 września 2015 r., §§ 85–87), ich przeniesieniem (*Tosti przeciwko Włochom (déc.)*, nr 27791/06, 12 maja 2009 r., i *Bilgen, op.cit.*, § 79), ich zawieszeniem (*Paluda przeciwko Słowacji*, nr 33392/12, §§ 33–34, 23 maja 2017 r., i *Camelia Bogdan przeciwko Rumunii*, nr 36889/18, § 70, 20 października 2020 r.), postępowaniem dyscyplinarnym przeciwko sędziemu (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii [WI]*, nr 55391/13 i 2 inne, § 120, 6 listopada 2018 r., *Di Giovanni przeciwko Włochom*, nr 51160/06, §§ 36–37, 9 lipca 2013 r., i *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, nr 76521/12, § 80, 9 marca 2021 r.), a także zwolnieniem (*Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11, §§ 91 i 96, ETPC 2013, *Kulykov i Inni przeciwko Ukrainie*, nr 5114/09 i 17 innych, §§ 118 i 132, 19 stycznia 2017 r., *Sturua przeciwko Gruzji*, nr 45729/05, § 27, 28 marca 2017 r., *Kamenos przeciwko Cyprowi*, nr 147/07, §§ 82–88, 31 października 2017 r.).

i *Olujić przeciwko Chorwacji*, nr 22330/05, §§ 31–43, 5 lutego 2009 r.), obniżeniem wynagrodzenia po skazaniu za poważne wykroczenie dyscyplinarne (*Harabin przeciwko Słowacji*, nr 58688/11, §§ 118–123, 20 listopada 2012 r.), wygaśnięciem mandatu (prezesa Sądu Najwyższego, prezesa sądu apelacyjnego lub wiceprezesa sądu okręgowego i członka prokuratury) bez zaprzestania zajmowania stanowiska sędziego (*Baka*, §§ 34 i 107–111, *Denisov*, § 54, *Broda i Bojara*, §§ 121–123, oraz *Grzęda*, §§ 265–328, wszystkie cztery cytowane powyżej) lub zakazem wykonywania przez sędziego obowiązków w następstwie reformy ustawodawczej (*Gumenyuk przeciwko Ukrainie*, nr 11423/19, §§ 61 i 65–67, 22 lipca 2021 r.). Trybunał zastosował również „test *Vilho Eskelinena*” do sporu dotyczącego przedwczesnego zakończenia mandatu prokuratora generalnego (*Kövesi przeciwko Rumunii*, nr 3594/19, §§ 124–125, 5 maja 2020 r.).

118. Trybunał przypomina, że chociaż co do zasady Konwencja nie gwarantuje żadnego prawa do piastowania określonego stanowiska publicznego w ramach administracji sądowej (zob. *Dzhidzheva-Trendafilova*, *op.cit.*, § 38, oraz *Harabin przeciwko Słowacji* (déc.), nr 62854/00, Zbiór Wyroków i Decyzji 2004-VI), takie prawo może istnieć na szczeblu krajowym. O ile dostęp do pracy i zajmowania stanowiska może co do zasady stanowić przywilej, który nie może być sankcjonowany przez sądy, o tyle nie dotyczy to utrzymania lub warunków takiego stosunku zawodowego. Na przykład w cytowanym powyżej wyroku w sprawie *Baka* Trybunał uznał, że skarżący był uprawniony, w świetle prawa krajowego, do pełnienia pełnej sześcioletniej kadencji na stanowisku prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego (zob. *Baka*, *op.cit.*, §§ 107–111, i *Denisov*, *op.cit.*, § 46). Ponadto w cytowanym powyżej wyroku w sprawie *Gumenyuk* Trybunał orzekł, że wszyscy skarżący byli uprawnieni na mocy prawa krajowego do pozostania sędziami do czasu przejścia w stan spoczynku w przypadku braku jednej z wyjątkowych podstaw wcześniejszego zakończenia sprawowania urzędu przewidzianych w konstytucji (zob. *Gumenyuk*, *op.cit.*, §§ 50–51).

119. Ponadto Trybunał przypomina, że stosunek pracy między sędziami a państwem należy rozumieć w świetle szczególnych gwarancji niezbędnych dla niezależności sądownictwa. Dlatego gdy mowa jest o „szczególnym zaufaniu i lojalności” wymaganych od sędziów, odnosi się to do lojalności wobec rządów prawa i demokracji, a nie do osób zajmujących stanowiska władzy publicznej. Złożony charakter stosunku pracy między sędziami a państwem wymaga, aby ci pierwsi byli wystarczająco oddaleni od innych gałęzi władzy państwowej w wykonywaniu swoich obowiązków, aby mogli wydawać, bez obaw lub faworyzowania, orzeczenia oparte *a fortiori* na wymogach prawa i sprawiedliwości. Iluzoryczne byłoby przekonanie, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i realizować postanowienia Konwencji, gdy prawo krajowe pozbawia ich gwarancji określonych w Konwencji w kwestiach bezpośrednio wpływających na ich niezawisłość

i bezstronność (*Grzęda*, § 264, *Bilgen*, § 79 oraz *Broda i Bojara*, § 120, wszystkie trzy cytowane powyżej).

ii. *Zastosowanie w niniejszej sprawie wyżej wymienionych zasad*

α) W przedmiocie istnienia prawa

120. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że w wyniku wydania, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i KRS decyzji zaskarżonych przez skarżące powstał spór co do prawa skarżących do dalszego zajmowania stanowiska sędziego do ukończenia 70. roku życia. Jak wynika z brzmienia odpowiednich przepisów krajowych zarówno przed, jak i po wejściu w życie nowelizacji z 2017 r., dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku było uzależnione, z jednej strony, od złożenia Ministrowi Sprawiedliwości przez zainteresowanego sędziego stosownego oświadczenia, a z drugiej strony, od przedłożenia przez zainteresowanego sędziego właściwemu ministrowi zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego, że jego stan zdrowia pozwala mu na pełnienie obowiązków sędziowskich (zob. paragrafy 23–27 powyżej). Trybunał zauważa, że w wyniku wejścia w życie nowelizacji z dnia 23 maja 2018 r. możliwość dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku została dodatkowo uzależniona od zgody KRS, która orzekała na podstawie imperatywów związanych z interesem wymiaru sprawiedliwości i interesem publicznym (zob. paragraf 26 powyżej).

121. Orzekając na podstawie posiadanych dowodów, Trybunał zauważa, że pierwsza, druga i trzecia skarżąca złożyły odpowiednie oświadczenia Ministrowi Sprawiedliwości, a także przedłożyły odpowiednie zaświadczenia lekarskie właściwemu ministrowi (zob. paragraf 6 powyżej). Trybunał zauważa, że trzecia skarżąca złożyła podobne oświadczenia do KRS w związku ze swoim wnioskiem (zob. paragraf 13 powyżej) i że na poparcie tego wniosku przedstawiła dowody na to, że jej ewentualne utrzymanie na stanowisku byłoby w interesie wymiaru sprawiedliwości i interesu publicznego. Trybunał zauważa, że w toczącym się przed nim postępowaniu trzecia skarżąca kwestionuje ocenę dokonaną przez KRS w tych kwestiach i twierdzi ona, między innymi, że ocena ta była arbitralna i bezpodstawna. Uwzględniając wszystkie posiadane dowody, Trybunał uznaje, że zarzuty trzeciej skarżącej w tej kwestii nie są ani daleko idące, ani w sposób oczywisty nieuzasadnione.

122. Trybunał zauważa, że czwarta skarżąca spełniła pierwszy z wyżej wspomnianych warunków (zob. paragraf 6 powyżej), ale jednocześnie zakwestionowała drugi, argumentując, że w szczególnych okolicznościach sprawy warunek ten stanowił dyskryminację ze względu na płeć. Uwzględniając posiadane dowody (zob. paragrafy 22, 59 i 62–71 powyżej)

oraz swoje wnioski poniżej (zob. paragrafy 259–265 poniżej), Trybunał uznaje, że zarzuty czwartej skarżącej w tej kwestii są uzasadnione.

123. Trybunał zauważa, że w następstwie niewyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości i KRS zgody na dalsze zajmowanie stanowisk sędziowskich przez skarżące, zostały one zmuszone do przejścia w stan spoczynku od pięciu do dziewięciu lat przed czasem, do którego miały nadzieję kontynuować służbę. Trybunał uwzględnia przedstawione w niniejszej sprawie przez zainteresowane strony argumenty dotyczące kosekwencji, jakie opisana powyżej sytuacja miała dla nich zarówno w wymiarze osobistym, jak i finansowym (zob. paragrafy 101, 105 i 273–274).

124. Trybunał zauważa, że konstytucyjne zasady odnoszące się do niezależności sądownictwa i nieusuwalności sędziów chroniły skarżące przed bezprawnym i arbitralnym zakończeniem piastowania przez nie stanowisk. Art. 180 Konstytucji stanowi, że sędziowie mogą zostać usunięci lub zawieszeni w czynnościach wyłącznie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie. Art. 178 Konstytucji gwarantuje niezawisłość sędziów (zob. paragraf 22 powyżej).

125. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że spór, który powstał w niniejszej sprawie, dotyczył zarówno prawa skarżących do dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, jak i warunków wykonywania tego prawa. Spór ten był „autentyczny”, ponieważ należało ustalić, czy skarżące były uprawnione do dalszego zajmowania stanowisk po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Miał również „poważny charakter”, biorąc pod uwagę status skarżących jako sędziów i konsekwencje, jakie miało dla nich przedwczesne zakończenie pełnienia przez nie obowiązków. Ponadto był „bezpośrednio rozstrzygający” o przedmiotowym prawie, ponieważ obciążające decyzje; odpowiednio; Ministra Sprawiedliwości i KRS doprowadziły do przedwczesnego zakończenia czynnego pełnienia obowiązków sędziowskich przez skarżące.

β) W przedmiocie „cywilnego charakteru” przedmiotowego prawa: zastosowanie „testu *Vilho Eskelinena*”

126. Trybunał musi teraz ustalić, w świetle testu określonego w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (*op.cit.*) i ostatnio potwierdzonego w wyroku w sprawie *Grzęda* (*op.cit.*), czy „prawo”, które roszczą sobie skarżące, miało „charakter cywilny”, w niezależnym znaczeniu nadanym temu pojęciu w art. 6 ust. 1.

127. Trybunał uznaje za nieprzekonujący argument Rządu, że art. 6 ust. 1 nie miał zastosowania w jego aspekcie cywilnym wyłącznie na tej podstawie, że przedmiotowy spór był kwestią prawa publicznego i jego przedmiotem nie było żadne prawo „cywilne”. Jak wskazano powyżej, charakter cywilny tego postanowienia może mieć zastosowanie do sporu prawa publicznego, jeżeli względy prawa prywatnego mają pierwszeństwo przed względami prawa

publicznego w świetle bezpośrednich konsekwencji dla prawa cywilnego o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym.

128. Trybunał kieruje się kryteriami orzecznymi z wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (*op.cit.*) i generalnie zakłada, że „zwykłe spory pracownicze” z udziałem członków służby publicznej, w tym członków sądownictwa, mają takie bezpośrednie konsekwencje dla ich praw obywatelskich (zob. *Vilho Eskelinen i Inni*, *op.cit.*, § 62, *Baka*, *op.cit.*, § 104, i *Denisov*, *op.cit.*, § 53). Trybunał podkreśla, że co do zasady nie ma uzasadnienia dla wyłączenia zwykłych sporów pracowniczych, takich jak spory dotyczące wynagrodzenia, dodatków lub innych podobnych praw, z gwarancji art. 6 ze względu na szczególny charakter stosunków między danym urzędnikiem służby cywilnej a danym państwem.

129. Przechodząc do niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że spory poszczególnych skarżących dotyczyły dalszego zajmowania przez nie stanowiska sędziego w okresie po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, w tym przypadku do 70, roku życia. Trybunał odnotowuje, że decyzje, odpowiednio, Ministra Sprawiedliwości i KRS niewyrażające zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące stanowisk do wyżej wymienionego wieku położyły kres ich aktywnej karierze sędziowskiej i doprowadziły do ich przejścia w stan spoczynku. Trybunał zauważa, że TSUE w swoim wyżej wymienionym wyroku (zob. paragrafy 62–71 powyżej) orzekł, że mechanizm, na podstawie którego Minister Sprawiedliwości był uprawniony do wyrażania zgody na dalsze pełnienie przez skarżące obowiązków sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, odnosił się do warunków przebiegu i zakończenia karier przedmiotowych sędziów. Trybunał podziela konkluzję TSUE w tej kwestii i w związku z tym uznaje, że spory będące przedmiotem niniejszych skarg są niewątpliwie jednym z wielu przykładów zwykłych sporów pracowniczych w rozumieniu jego orzecznictwa przytoczonego powyżej.

130. Trybunał przypomina, że w odniesieniu do sporów należących do tej kategorii istnieje domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie, a do pozwanego państwa należy wykazanie, po pierwsze, że zgodnie z prawem krajowym skarżący urzędnik służby cywilnej nie jest uprawniony do dostępu do sądu, a po drugie, że wyłączenie praw zagwarantowanych w art. 6 jest w odniesieniu do tego urzędnika uzasadnione.

– Czy prawo krajowe pozbawiło skarżące prawa dostępu do sądu?

131. Trybunał przypomina, że aby pierwszy z warunków określonych w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* został spełniony, pozwane państwo musi wyraźnie przewidzieć w swoim prawie krajowym wyłączenie dostępu do sądu dla danego stanowiska lub kategorii wynagrodzeń (zob. *Baka*, *op.cit.*, § 113).

132. Trybunał przypomina, że sporadycznych sprawach, w których uznał, że pierwszy warunek „testu *Vilho Eskelinen*” został spełniony, wykluczenie

dostępu do sądu dla danego stanowiska było jasne i „wyraźne” (zob. *Baka, op.cit.*, § 113). Na przykład w sprawie *Sukiit przeciwko Turcji* (dec.), nr 29773/00, 1 września 2007 r.), która dotyczyła wcześniejszego przejścia na emeryturę żołnierza z powodów dyscyplinarnych, turecka konstytucja wyraźnie stanowi, że decyzje Najwyższej Rady Wojskowej nie podlegają kontroli sądowej. To samo dotyczyło decyzji Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów w sprawach *Apay i Nabsiz (op.cit.)*, które dotyczyły odpowiednio mianowania i dyscyplinarnego zwolnienia prokuratorów (zob. również wyrok w sprawie *Özpınar przeciwko Turcji*, nr 20999/04, § 30, 19 października 2010 r., dotyczącej zwolnienia sędziego z powodów dyscyplinarnych).

133. Trybunał ponadto przypomina, że niedawno orzekł, że pierwszy warunek „testu *Vilho Eskelinena*” można uznać za spełniony, jeżeli nawet w przypadku braku wyraźnego przepisu w tym zakresie jednoznacznie wykazano, że prawo krajowe wyklucza dostęp do sądu w przypadku danego rodzaju sporu. Trybunał uważa zatem, że warunek ten jest po pierwsze spełniony, gdy prawo krajowe zawiera wyraźne wyłączenie prawa dostępu do sądu, ale może być również spełniony, gdy przedmiotowe wyłączenie ma charakter dorozumiany, w szczególności gdy wynika z systemowej interpretacji obowiązujących ram prawnych lub całości prawodawstwa (*Grzęda, op.cit.*, § 292).

134. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że punkty widzenia Rządu oraz pierwszej, drugiej i trzeciej skarżącej różnią się co do tego, czy pierwszy warunek „testu *Vilho Eskelinen*” został spełniony. Skarżące twierdzą, że przez całą karierę zawodową nie były pozbawione prawa dostępu do sądu. Rząd natomiast utrzymuje, że jest inaczej, ale jego uwagi w tej kwestii są niespójne. Jak wynika z tych uwag, skarżące były wyłączone z prawa dostępu do sądu na mocy ram regulacyjnych mających do nich zastosowanie w przedmiotowym czasie (zob. paragraf 90 powyżej), a jednocześnie miały do dyspozycji kilka środków prawnych, aby zakwestionować niekorzystne decyzje wydane, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i KRS (zob. paragrafy 143–144 poniżej). Trybunał zauważa ponadto, że uwagi Rządu streszczone w paragrafach 82 i 92 powyżej wskazują, że czwarta skarżąca nie była pozbawiona prawa dostępu do sądu, natomiast uwagi streszczone w paragrafie 88 powyżej wskazują na coś przeciwnego. Trybunał zauważa, że czwarta skarżąca zgadza się z Rządem co do pierwszej z tych dwóch kwestii, ale z powodów innych niż te przedstawione przez Rząd. W każdym razie Trybunał uważa, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy drugi warunek tego samego testu nie został spełniony (zob., odpowiednio, *Grzęda, op.cit.*, § 294).

– Czy domniemane wyłączenie dostępu skarżących do sądu było oparte na obiektywnych podstawach związanych z interesami państwa?

135. W odniesieniu do drugiego warunku testu *Vilho Eskelinen i Inni* Rząd stwierdził, że skarga skarżących dotyczyła wykonywania władzy publicznej. Trybunał przypomina w tym względzie, że sam fakt, iż dana osoba należy do danego sektora lub służby, która uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej, nie jest sam w sobie decydujący. Aby wyłączenie było uzasadnione, państwo musi wykazać, że przedmiot sporu jest związany z wykonywaniem władzy państwowej lub podważa szczególną więź zaufania i lojalności między zainteresowaną osobą a państwem (zob. *Vilho Eskelinen i Inni*, *op.cit.*, § 62).

136. Trybunał przypomina, że w swoim niedawnym orzecznictwie podkreślił szczególną rolę władzy sądowniczej w społeczeństwie: jako gwarant sprawiedliwości, podstawowej wartości w państwie prawa, musi ona cieszyć się zaufaniem obywateli, aby móc wykonywać swoje zadanie (zob. *Baka*, *op.cit.*, § 164 i cytowane tam orzecznictwo). Względ ten jest równie istotny w przypadku przyjęcia środka wpływającego na karierę zawodową sędziego, takiego jak zaprzestanie pełnienia funkcji sędziowskich przez daną osobę. Zważywszy na znaczącą pozycję sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym oraz na rosnącą wagę, jaką przywiązuje się do rządów prawa i podziału władzy, a także konieczność zachowania niezależności sądownictwa (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, *op.cit.*, § 196 i *Guðmundur Andri Ástráðsson* [WI], nr 26374/18, § 233, 1 grudnia 2020 r.), Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przy rozstrzyganiu sporów dotyczących ich utrzymania na stanowisku, usunięcia z urzędu lub warunków pełnienia służby.

137. W związku z tym po wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (*op.cit.*) Trybunał miał do czynienia tylko z kilkoma sprawami, w których został wezwany do omówienia drugiego kryterium przez niego określonego: w sprawie *Sukūt* (*op.cit.*), która dotyczyła wcześniejszego przejścia na emeryturę członka personelu wojskowego z powodów dyscyplinarnych, oraz w sprawie *Spūlis i Vaškevičs przeciwko Łotwie* ((dec.) nr 2631/10 i 12253/10, 18 listopada 2014 r.), dotyczącej cofnięcia certyfikatów bezpieczeństwa skarżącemu, któremu powierzono obowiązki wywiadowcze i kontrwywiadowcze oraz innemu skarżącemu, który zajmował jedno z najwyższych stanowisk w państwowej służbie skarbowej i był odpowiedzialny za departament dochodzeń celnych. W każdej z tych spraw Trybunał uznał, że wyłączenie dostępu do sądu było uzasadnione, ponieważ przedmiot sporu dotyczył wykonywania władzy państwowej lub podważał „szczególną więź zaufania i lojalności” między zainteresowaną osobą a państwem jako pracodawcą.

138. Trybunał stwierdza, że powyższego orzecznictwa, które dotyczyło oficera armii i wyższych urzędników służby cywilnej, z których wszyscy byli hierarchicznie związani z władzą wykonawczą państwa, nie można

transponować do okoliczności niniejszej sprawy, która dotyczy członków władzy sądowniczej. Zdaniem Trybunału kryterium, zgodnie z którym przedmiot sporu jest związany z podważeniem szczególnego stosunku zaufania i lojalności, należy odczytywać w świetle gwarancji niezależności władzy sądowniczej. Te dwa pojęcia, tj. szczególna więź zaufania i lojalności wymagana od urzędników służby cywilnej oraz niezależność sądownictwa, nie są łatwe do pogodzenia. O ile stosunek pracy między urzędnikiem państwowym a państwem można tradycyjnie zdefiniować na podstawie zaufania i lojalności wobec władzy wykonawczej w zakresie, w jakim pracownicy państwowi są zobowiązani do wdrażania polityki rządu, o tyle członkowie władzy sądowniczej korzystają ze szczególnych gwarancji uznawanych za niezbędne do wykonywania funkcji sądowniczych i mają obowiązek, między innymi, dokonywania kontroli aktów rządowych. Złożony charakter stosunku pracy między członkami władzy sądowniczej a państwem wymaga, aby władza sądowicza była wystarczająco oddalona od innych gałęzi władzy państwowej w wykonywaniu swoich obowiązków, tak aby mogła wydawać decyzje oparte *a fortiori* na wymogach prawa i sprawiedliwości, bez obaw i faworyzowania. Złudne byłoby przekonanie, że sędziowie mogliby stać na straży praworządności i realizować zasadę rządów prawa, gdyby prawo krajowe pozbawiało ich ochrony wynikającej z Konwencji w kwestiach bezpośrednio wpływających na ich niezawisłość i bezstronność (zob., odpowiednio, *Kövesi*, § 124, *Bilgen*, § 79, *Broda i Bojara*, § 120 oraz *Grzęda*, § 302, wszystkie cztery cytowane powyżej).

139. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że pozwany Rząd nie przedstawił mu żadnego argumentu pozwalającego na ustalenie, że przedmiot sporu – zaprzestanie pełnienia przez skarżące obowiązków sędziów w następstwie ich wcześniejszego przejścia w stan spoczynku – mieścił się w zakresie wykonywania władzy państwowej, oraz że wyłączenie gwarancji wynikających z art. 6 było obiektywnie uzasadnione. Trybunał uważa, że brak sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji, które kładą kres pełnieniu obowiązków sędziowskich przez skarżące, nie może służyć interesom państwa szanującego praworządność (zob. *Kövesi*, *op.cit.*, § 124). Trybunał zauważa ponadto, że nie podano żadnego uzasadnienia niekorzystnych decyzji ministerialnych wydanych wobec skarżących, a decyzję KRS na niekorzyść trzeciej skarżącej opatrzono ogólnym uzasadnieniem, co tym bardziej utrudnia Trybunałowi uznanie, że spór dotyczył wyjątkowych i nadrzędnych względów mogących uzasadniać wyłączenie tych decyzji z kontroli sądowej (zob., odpowiednio, *Bilgen*, *op.cit.* § 80). Trybunał uważa, że sędziowie muszą mieć możliwość korzystania z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz że tylko kontrola zgodności danego środka z prawem, przeprowadzona przez niezależny organ sądowy, może zapewnić skuteczność takiej ochrony (zob., odpowiednio, *Kövesi*, *op.cit.*, § 124). Uwzględniając rozwój swojego orzecznictwa w tej dziedzinie, opartego również na szeregu tekstów

międzynarodowych (zob. paragrafy 54–57 powyżej), Trybunał uważa, że dostęp do sądu musi być zagwarantowany, co do zasady, w przypadku zaprzestania pełnienia funkcji sędziego lub mandatu (prezesa Sądu Najwyższego, prezesa sądu apelacyjnego lub wiceprezesa sądu okręgowego i członka KRS) bez zaprzestania pełnienia funkcji sędziego (*Baka*, §§ 34 i 107–111, *Broda i Bojara*, §§ 121–123 oraz *Grzęda*, §§ 265–328, wszystkie cytowane powyżej), niezależnie od tego, czy zaprzestanie to następuje z przyczyn dyscyplinarnych, czy też jest wynikiem przyjęcia nowych zasad (związanych z obniżeniem wieku przejścia w stan spoczynku, przeprowadzeniem reformy KRS lub zmianą uprawnień prezesów i wiceprezesów sądów).

140. W związku z tym, nawet zakładając, że pierwszy z warunków „testu *Vilho Eskelinen*” został spełniony, Rząd nie był w stanie wykazać, że wyłączenie skarżących z prawa dostępu do sądu w czasie istotnym dla sprawy było uzasadnione względami związanymi z interesami państwa i że przedmiot sporu był związany z wykonywaniem władzy państwowej lub podważał „szczególną więź zaufania i lojalności”, która istniała między skarżącymi a państwem jako pracodawcą. Biorąc bowiem pod uwagę szczególny status pracowników wymiaru sprawiedliwości i znaczenie kontroli sądowej postępowań dotyczących odwoływania sędziów z urzędu, Trybunał uważa, że nie można stwierdzić, że szczególna więź zaufania między państwem a skarżącymi uzasadniała wyłączenie praw gwarantowanych przez Konwencję (zob., odpowiednio, *Savino i Inni przeciwko Włochom*, nr 17214/05 i 2 inne, § 78, 28 kwietnia 2009 r., *Grzęda*, *op.cit.*, § 325).

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

142. Zastrzeżenie wstępne Rządu, zgodnie z którym art. 6 ust. 1 Konwencji nie ma zastosowania, należy zatem oddalić.

2. W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego niewyczerpania krajowych środków odwoławczych

a) Argumenty stron

i. Rząd

143. Rząd podniósł, że skarżące nie wyczerpały krajowych środków odwoławczych. Rząd uważa, że gdyby pierwsza, druga i trzecia skarżąca uznały, że brak środka zaskarżenia niekorzystnych decyzji podjętych wobec nich, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i KRS był sprzeczny z ich prawem do sądu, mogłyby złożyć skargę do Trybunału Konstytucyjnego na przepisy art. 69 §§ 1 i 1b ustawy p.u.s.p., na podstawie których wydano przedmiotowe decyzje, i twierdzić, że wyżej wymienione przepisy były sprzeczne z art. 78 Konstytucji. Rząd twierdzi, że gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł na korzyść skarżących, odpowiednie władze

krajowe byłyby zobowiązane do zmiany odnośnych przepisów, tak aby zapewnić skarżącym skuteczny środek odwoławczy w celu zaskarżenia niekorzystnych dla nich decyzji wydanych, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i KRS. Rząd dodaje, że skarżące mogły następnie wnieść powództwo o odszkodowanie przeciwko państwu na podstawie art. 417¹ kodeksu cywilnego (zob. paragraf 38 powyżej).

144. Odnosząc się do orzecznictwa krajowego (zob. paragrafy 43–52 powyżej), Rząd utrzymuje, że pierwsza, druga i czwarta skarżąca były w stanie zaskarżyć niekorzystne decyzje ministerialne do sądu administracyjnego, a trzecia skarżąca była w stanie zaskarżyć wydaną wobec niej niekorzystną decyzję KRS do Sądu Najwyższego.

ii. Skarżące

145. Wyżej wymienione skarżące odrzucają argumenty Rządu.

146. Pierwsza i druga skarżąca twierdzą, że w okresie od 1 października 2017 r. do 23 maja 2018 r. podjęte wobec nich niekorzystne decyzje ministerialne nie podlegały odwołaniu. Wskazują, że w dniu wprowadzenia środka odwoławczego w tej sprawie, co nastąpiło po wejściu w życie nowelizacji z dnia 23 maja 2018 r. (zob. paragraf 26 powyżej), nie piastowały już swoich stanowisk. Ponadto skarżące twierdzą, że polski Trybunał Konstytucyjny nie może być uznany za „sąd” w rozumieniu Konstytucji RP, a w konsekwencji skarga, do której odwołał się Rząd (zob. paragraf 143 powyżej), również nie stanowiła „skutecznego” środka odwoławczego w rozumieniu Konwencji. Skarżące dokonują rozróżnienia, z jednej strony, między położeniem każdej z nich, a z drugiej strony sytuacjami, w których polscy sędziowie są uprawnieni do wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego, wyczerpująco wymienionymi w art. 73 § 2 ustawy p.u.s.p. w związku z art. 70, 71, 74 § 2 ust. 1 i 2 tejże ustawy.

147. Trzecia skarżąca twierdzi, że z brzmienia przepisów krajowych obowiązujących w dniu złożenia przez nią skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że uchwała KRS stanowiąca odmowę wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez skarżącą stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku nie podlegała zaskarżeniu. Wskazuje, że dopiero znacznie później Sąd Najwyższy uznał swoją właściwość w przedmiocie rozpatrywania tego typu odwołań.

148. Czwarta skarżąca podnosi natomiast, że niekorzystna decyzja ministerialna nie tylko nie zawierała żadnych pouczeń dotyczących możliwości odwołania, lecz także w piśmie ministerialnym z dnia 10 maja 2018 r. (zob. paragraf 19 powyżej) wyraźnie stwierdzono, że przedmiotowa decyzja ministerialna nie podlegała odwołaniu. Czwarta skarżąca dodaje, że wnioski zawarte w ministerialnej odpowiedzi na skargę złożoną przez nią do Sądu Najwyższego (zob. paragraf 20 powyżej) są identyczne. Uznała, że twierdzenia Rządu dotyczące skuteczności skargi przed sądami administracyjnymi były z jednej strony niespójne, a z drugiej nieuzasadnione,

ponieważ jej zdaniem było jasne, że biorąc pod uwagę ówczesny stan orzecznictwa krajowego, przedmiotowy środek odwoławczy nie był jeszcze „skuteczny” w czasie istotnym dla sprawy. Czwarta skarżąca zwraca uwagę, że dopiero w kwietniu 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając jako sąd odsyłający, po raz pierwszy uznał się za właściwy do rozpatrywania tego rodzaju skarg. Czwarta skarżąca dodaje, że sama, powołując się na odpowiednie przepisy art. 75 § 4 ustawy p.u.s.p. w związku z art. 78 Konstytucji, zaskarżyła niekorzystną decyzję ministerialną do Sądu Najwyższego, co zdaniem skarżącej doprowadziło do wniosku, że wyczerpano krajowe środki odwoławcze.

b) Ocena Trybunału

149. Trybunał uważa, że zarzut wysunięty przez Rząd, w zakresie, w jakim odnosi się do wyżej wymienionych środków odwoławczych (zob. paragraf 144 powyżej), jest ściśle związany z ustaleniem, czy skarżące miały dostęp do sądu, zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1 Konwencji. W związku z tym Trybunał postanawia rozpoznać go łącznie z rozpoznaniem sprawy co do istoty.

150. W zakresie, w jakim Rząd powołał się na skargę konstytucyjną, Trybunał przypomina, że celem art. 35 ust. 1, który ustanawia zasadę, zgodnie z którą krajowe środki odwoławcze muszą zostać wyczerpane, jest umożliwienie Układającym się Stronom zapobieżenia lub naprawienia zarzucanych im naruszeń, zanim zostaną one skierowane do Trybunału (zob. *Selmouni przeciwko Francji* [WI], nr 25803/94, § 74, ETPC 1999-V). Do Rządu powołującego się na niewyczerpanie środków odwoławczych należy przekonanie Trybunału, że środek ten był skuteczny i dostępny zarówno w teorii, jak i w praktyce w czasie istotnym dla sprawy, to znaczy, że był dostępny, mógł zapewnić zadośćuczynienie skargom skarżących i miał uzasadnione perspektywy powodzenia (zob. m.in. *Vernillo przeciwko Francji*, 20 lutego 1991 r., Seria A nr 198, § 27, i *Dalia przeciwko Francji*, 19 lutego 1998 r., § 38, Zbiór 1998 I).

151. Trybunał przypomina ponadto, że określił okoliczności, w których polski skarżący może być zobowiązany do skorzystania ze skargi konstytucyjnej w celu wyczerpania krajowych środków odwoławczych. W związku z tym taka skarga może stanowić skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu Konwencji tylko wtedy, gdy: (a) decyzja indywidualna, która mogła naruszyć Konwencję, została wydana w bezpośrednim zastosowaniu przepisu ustawodawstwa krajowego uznanego za niezgodny z Konstytucją, oraz (b) przepisy proceduralne mające zastosowanie do kontroli takiej decyzji indywidualnej pozwalają, po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją, albo na uchylenie tej decyzji, albo na wznowienie postępowania, w wyniku którego została ona wydana (zob. m.in. *Szott-Medyńska i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 47414/99, 9 października 2003 r., *Pachla przeciwko Polsce* (dec.),

nr 8812/02, 8 listopada 2005 r. oraz *Liss przeciwko Polsce* (dec.), nr 14337/02, 16 marca 2010 r., *Urban przeciwko Polsce* (dec.), nr 29690/06, 7 września 2010 r. oraz *Hösl-Daum i Inni* (dec.), nr 10613/07, § 42, 7 października 2014 r.).

152. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że Rząd nie wykazał, że skorzystanie przez skarżące z jakiegokolwiek konstytucyjnego środka odwoławczego mogło doprowadzić do stwierdzenia nieważności niekorzystnych decyzji Ministra Sprawiedliwości i KRS lub do wznowienia postępowania krajowego, po zakończeniu którego przedmiotowe decyzje zostały przyjęte. Trybunał odnotowuje, że Rząd nie wskazał również, na podstawie jakich przepisów prawa krajowego skarżące mogłyby ubiegać się o wznowienie przedmiotowego postępowania krajowego.

153. W zakresie, w jakim Rząd odniósł się do możliwości wniesienia przez skarżące powództwa o odszkodowanie na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego (zob. paragraf 143 powyżej), Trybunał zauważa, uwzględniając powyższe ustalenia dotyczące ewentualnej skargi konstytucyjnej, że twierdzenia Rządu dotyczące powództwa, którego wykonanie zależałoby od uprzedniego powodzenia przedmiotowego zaskarżenia konstytucyjnego, pozostają spekulacyjne. Trybunał zauważa, że poza czysto kompensacyjnym skutkiem, środek odwoławczy wskazany przez Rząd nie mógł przynieść żadnego skutku mogącego zarządzić skardze skarżących dotyczącej zarzucanego braku dostępu do sądu.

154. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie pozwany Rząd nie wykazał, że spełnione zostały łączne warunki określone w wyroku w sprawie *Szott-Medyńska i Inni*, co wymagałoby od skarżących wniesienia skargi konstytucyjnej.

155. W związku z tym Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie była środkiem odwoławczym, który należy wyczerpać.

156. Stąd Trybunał, zgodnie z art. 35 ust. 1 i 4 Konwencji, oddala zarzut Rządu dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych w zakresie, w jakim dotyczy on wyżej wymienionej skargi.

3. *W przedmiocie zarzutu niedotrzymania sześciomiesięcznego terminu przez czwartą skarżącą*

a) **Argumenty stron**

157. Rząd twierdzi, że skarga czwartej skarżącej została złożona po terminie w odniesieniu do sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 35 ust. 1 Konwencji. Uważa, że w tym przypadku termin ten rozpoczął bieg w dniu sporządzenia pisma ministerialnego z dnia 11 kwietnia 2018 r., w drodze którego zainteresowana została poinformowana o przejściu w stan spoczynku. Rząd utrzymuje, po pierwsze, że od początku było oczywiste, że skarga czwartej skarżącej do Sądu Najwyższego była skazana na

niepowodzenie, a po drugie, że powinna ona była wnieść skargę do sądów administracyjnych zamiast do Sądu Najwyższego.

158. Skarżąca twierdzi, że dotrzymała terminu określonego w art. 35 ust. 1 Konwencji. Twierdzi, że zwróciła się do Trybunału w ciągu sześciu miesięcy od odrzucenia przez Sąd Najwyższy jej odwołania od niekorzystnej dla niej decyzji ministerialnej. Skarżąca kwestionuje twierdzenia Rządu, zgodnie z którymi przedmiotowe odwołanie było w oczywisty sposób skazane na niepowodzenie, wskazując w tym względzie, że w czasie istotnym dla sprawy nie istniało krajowe orzecznictwo, w którym decyzje ministerialne podobne do tych w niniejszej sprawie byłyby przedmiotem odwołania. Wskazuje również, że przedmiotowa decyzja ministerialna nie zawierała żadnych instrukcji dotyczących ewentualnego odwołania, w drodze którego mogłaby zakwestionować tę decyzję. Skarżąca dodaje, że dopiero w wyniku niekorzystnej dla niej decyzji Sądu Najwyższego stało się jasne, że krajowy sąd wyższej instancji uznaje brak swojej właściwości w przedmiocie rozpatrywania skarg podobnych do skargi skarżącej.

b) Ocena Trybunału

159. Trybunał przypomina, że w kontekście wyczerpania krajowych środków odwoławczych termin sześciu miesięcy zaczyna bieg od wydania decyzji ostatecznej (*Lekič przeciwko Słowenii* [WI], nr 36480/07, § 65, 11 grudnia 2018 r.). W przypadku, gdy od samego początku jest jasne, że skarżąca nie dysponuje skutecznym środkiem odwoławczym, sześciomiesięczny termin biegnie od daty zaskarżonych działań lub środków lub od daty, w której dana osoba dowiedziała się o nich lub odczuła ich skutki lub szkodę (*Dennis i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 76573/01, 2 lipca 2002 r.). Ponadto art. 35 ust. 1 nie należy interpretować w taki sposób, aby wymagał od skarżącego wniesienia skargi, zanim sytuacja związana z przedmiotową kwestią stanie się przedmiotem ostatecznej decyzji na szczeblu krajowym. W związku z tym, jeżeli skarżący korzysta ze środka odwoławczego, który wydaje się dostępny, a dopiero później dowiaduje się o istnieniu okoliczności, które czynią go nieskutecznym, właściwe może być przyjęcie za punkt początkowy sześciomiesięcznego okresu daty, w której skarżący po raz pierwszy dowiedział się lub powinien był się dowiedzieć o tej sytuacji (zob. *Varnava i Inni przeciwko Turcji* [WI], nr 16064/90 i 8 innych, § 143, ETPC 2009).

160. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że pismo ministerialnego, do którego Rząd odniósł się w swoich uwagach streszczonych w paragrafie 157 powyżej, nie można uznać za „decyzję ostateczną” na potrzeby obliczenia sześciomiesięcznego terminu w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w paragrafie 159 powyżej. Trybunał odnotowuje, że wyżej wspomniane pismo ministerialne po prostu informowało czwartą skarżącą o dacie jej przejścia w stan spoczynku i że

samo w sobie nie miało żadnych reperkusji na czas trwania jej kadencji jako sędziego. Trybunał nie podziela również argumentu Rządu, że w czasie, gdy czwarta skarżąca złożyła skargę, powinna była wiedzieć, że środek odwoławczy, z którego skorzystała przed Sądem Najwyższym, był wówczas w oczywisty sposób skazany na niepowodzenie, a środek odwoławczy, z którego mogła skorzystać przed sądami administracyjnymi, przyniósłby skutki mogące podważyć jej zarzuty (zob., odpowiednio, *Mocanu i inni przeciwko Rumunii* [WI], nr 10865/09 i 2 inne, § 227, ETPC 2014 (fragmenty)). Trybunał odsyła do swoich uwag zawartych w paragrafach 173–179 poniżej. W niniejszej sprawie Trybunał zauważył, z jednej strony, że środek polegający na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wyrażania lub niewyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku był nowy w momencie zaistnienia stanu faktycznego w niniejszej sprawie, a z drugiej strony, w spornej decyzji ministerialnej nie określono, czy przysługuje od niej odwołanie. Ponadto, jak wynika z posiadanych przez Trybunał informacji, zauważa on, że oświadczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego o właściwości do rozpatrywania podobnych odwołań przedstawiono po dacie złożenia wniosku przez czwartą skarżącą (zob. paragraf 43 powyżej). Odnotowuje również argumenty skarżącej dotyczące Sądu Najwyższego, zgodnie z którymi ten ostatni był właściwy do rozpatrywania odwołań podobnych do jej (zob. paragraf 17 powyżej).

161. W świetle powyższego Trybunał uważa, że nie można czynić zarzutu czwartej skarżącej z powodu wniesienia przedmiotowej skargi do Sądu Najwyższego. W związku z tym Trybunał uznaje, że w odniesieniu do skargi na podstawie art. 6 Konwencji, sześciomiesięczny termin rozpoczął bieg w dniu, w którym krajowy sąd wyższej instancji wydał orzeczenie w sprawie przedmiotowej skargi, w tym przypadku w dniu 27 lutego 2019 r. Z powyższego wynika, że skarga została złożona w wyznaczonym terminie.

162. W związku z tym Trybunał oddala zarzut dotyczący niedotrzymania przez czwartą skarżącą sześciomiesięcznego terminu.

4. Wniosek dotyczący dopuszczalności

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

B. Co do istoty

1. Argumenty stron

164. Pierwsza, druga i trzecia skarżąca nie przedstawiły żadnych innych uwag poza tymi, które streszczono powyżej (zob. paragrafy 99–104).

165. Czwarta skarżąca utrzymuje natomiast, że w wyniku niekorzystnej dla niej decyzji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (zob. paragraf 21 powyżej) została pozbawiona prawa do rozstrzygnięcia przez sąd jej roszczeń związanych z wcześniejszym przejściem w stan spoczynku. Czwarta skarżąca uważa, że wynikające z tego ograniczenie jej dostępu do sądu nie miało uprawnionego celu. Twierdzi, że przedmiotowe ograniczenie wynika z zastosowania przepisów krajowych, które jej zdaniem nie są zgodne z zasadą praworządności. Dodaje, że w niniejszej sprawie decyzja o tym, czy powinna ona dalej zajmować stanowisko sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, została całkowicie pozostawiona uznaniu Ministra Sprawiedliwości, bez możliwości poddania przedmiotowej decyzji ministerialnej kontroli niezależnego organu sądowego. Skarżąca ta zwraca uwagę, że nie podano żadnego uzasadnienia dla wyżej wymienionej decyzji ministerialnej i uważa, że w związku z tym była ona arbitralna. Czwarta skarżąca uważa, że brak odwołania od niekorzystnej dla niej decyzji ministerialnej był również niezgodny z zasadą praworządności, ponieważ skutkowało przyznaniem przedstawicielowi władzy wykonawczej uprawnienia do uznaniowego decydowania o długości kariery zawodowej sędziego. Jej zdaniem taka sytuacja jest sprzeczna z zasadą niezależności sądownictwa i zasadą nieusuwalności sędziów.

166. Rząd ogranicza się do twierdzenia, że nie doszło do naruszenia art. 6 Konwencji i że w szczególności czwarta skarżąca mogła wnieść skargę do sądu administracyjnego.

2. Ocena Trybunału

a) Zasady ogólne

167. Trybunał przypomina, że prawo dostępu do sądu – tj. prawo do wszczęcia postępowania przed sądem w sprawach cywilnych – jest nieodłącznym elementem prawa zapisanego w art. 6 ust. 1 Konwencji, w którym określono gwarancje mające zastosowanie zarówno w odniesieniu do organizacji i składu sądu, jak i prowadzenia postępowania. Całość składa się na prawo do rzetelnego procesu sądowego chronione na mocy art. 6 ust. 1 (zob. *Baka, op.cit.* § 120).

168. Trybunał wskazuje również, że prawo do rzetelnego procesu sądowego zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji należy interpretować w świetle zasady praworządności, która wymaga istnienia skutecznego sądowego środka odwoławczego umożliwiającego dochodzenie praw cywilnych (zob. *Běleš i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, nr 47273/99, § 49, ETPC 2002-IX, oraz *Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 5809/08, § 126, ETPC 2016). Każda strona ma prawo do rozpatrzenia przez sąd każdego sporu dotyczącego jej praw i obowiązków cywilnych. Art. 6 ust. 1 ustanawia „prawo do sądu”, którego prawo dostępu,

tj. prawo do zwrócenia się do sądu w sprawach cywilnych, jest tylko jednym z aspektów (zob. *Cudak przeciwko Litwie* [WI], nr 15869/02, § 54, ETPC 2010, *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., § 36, Seria A nr 18, oraz *Książę Hans-Adam II Liechtensteinu przeciwko Niemcom* [WI], nr 42527/98, § 43, ETPC 2001 VIII).

169. Trybunał przypomina ponadto, że prawo dostępu do sądu musi być „konkretne i skuteczne”, a nie „teoretyczne i iluzoryczne” (zob. *Bellet przeciwko Francji*, 4 grudnia 1995 r., § 36, Seria A nr 333-B). Skuteczność prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby jednostka miała jasną i konkretną możliwość zaskarżenia aktu stanowiącego ingerencję w jej prawa (*De Geouffre de la Pradelle przeciwko Francji*, 16 grudnia 1992 r., Seria A nr 253-B). Stopień dostępu zapewniony przez ustawodawstwo krajowe i jego interpretacja przez sądy krajowe muszą być również wystarczające, aby zagwarantować jednostce „prawo do sądu”, w świetle zasady rządów prawa w społeczeństwie demokratycznym (*Georgel i Georgeta Stoiescu*, nr 9718/03, § 74, 26 lipca 2011 r.).

170. Prawo dostępu do sądu nie ma charakteru bezwzględnego; może podlegać zastosowaniu ograniczeń. Nie powinny one jednak redukować dostępu dla danej osoby w taki sposób lub w takim stopniu, że naruszona zostaje sama istota prawa. Ponadto ograniczenia te są zgodne z art. 6 ust. 1 tylko wtedy, gdy realizują uprawniony cel i gdy istnieje rozsądny związek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a realizowanym celem (zob. *Zubac przeciwko Chorwacji* [WI], nr 40160/12, § 78, 5 kwietnia 2018 r., i *Baka, op.cit.*, § 120).

b) Zastosowanie w niniejszej sprawie

171. W niniejszej sprawie Trybunał przede wszystkim przypomina swój wniosek przedstawiony powyżej dotyczący ustalenia, czy art. 6 Konwencji w jego aspekcie cywilnym ma zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy i czy w związku z tym skarżące miały prawo do rozpatrzenia ich sprawy przez „sąd” w rozumieniu tego postanowienia Konwencji.

172. Trybunał zauważa, że sporne decyzje zostały wydane, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i KRS. Trybunał zbada każdą z tych decyzji po kolei.

173. Trybunał odnotowuje, że w wyniku wejścia w życie w październiku 2017 r. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (zob. paragraf 27 powyżej) wiek przejścia w stan spoczynku sędziów pełniących urząd w czasie okoliczności faktycznych sprawy obniżono do 60 lat w przypadku sędziów płci żeńskiej i 65 lat w przypadku sędziów płci męskiej. Jak wynika z brzmienia odpowiednich przepisów tej ustawy (*idem*), sędziowie, którzy osiągnęli wiek emerytalny, przechodzili w stan spoczynku, chyba że w wyznaczonym w tym celu terminie złożyli Ministrowi Sprawiedliwości oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska oraz przedstawili zaświadczenie lekarskie

potwierdzające zdolność do pełnienia obowiązków sędziowskich. Trybunał zauważa, że chociaż każda ze skarżących złożyła odpowiednie oświadczenie właściwemu ministrowi (zob. paragraf 6 powyżej), minister ten, działając zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy p.u.s.p., nie wyraził zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące ich stanowisk do czasu ukończenia przez nie 70. roku życia. Trybunał odnotowuje, że w wyniku decyzji ministerialnej w tej sprawie skarżące zostały zmuszone do przejścia w stan spoczynku w kwietniu 2018 r., z wyjątkiem trzeciej skarżącej, która jako jedyna została następnie upoważniona przez Ministra Sprawiedliwości do dalszego zajmowania stanowiska do grudnia 2018 r., tj. do osiągnięcia wcześniej obowiązującego wieku przejścia w stan spoczynku. Jak wynika z ustaleń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie streszczonych w paragrafie 44 powyżej, Trybunał zauważa, że pisma ministerialne informujące skarżące w podobnych sprawach o niewyrażeniu przez Ministra Sprawiedliwości zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku stanowiły bezprawną, ale autorytatywną regulację statusu prawnego sędziów, których dotyczyły. W związku z tym Trybunał nie ma wątpliwości, że w czasie istotnym dla sprawy Minister Sprawiedliwości był uprawniony do podjęcia decyzji o przedłużeniu kadencji sędziego po osiągnięciu przez niego wieku przejścia w stan spoczynku.

174. Trybunał odnotowuje, że z dowodów będących w jego posiadaniu jasno wynika, że odpowiednie przepisy obowiązujące w czasie istotnym dla sprawy nie określały, czy decyzja ministerialna o przedłużeniu kadencji sędziego podlegała odwołaniu. Trybunał zauważa, że pierwsza i druga skarżąca powstrzymały się od zaskarżenia niekorzystnych dla nich decyzji ministerialnych, uzasadniając to brakiem skutecznego środka odwoławczego. W dalszej kolejności Trybunał zauważa, że czwarta skarżąca zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie jej o przysługujących jej środkach odwoławczych w celu zaskarżenia decyzji. Trybunał odnotowuje, że w odpowiedzi minister poinformował skarżącą, że od jego decyzji nie można się odwołać. Wreszcie Trybunał zauważa, że pomimo komunikatu ministerialnego w tej sprawie, czwarta skarżąca zaskarżyła sporną decyzję ministra przed Sądem Najwyższym, choć bezskutecznie.

175. Jak wynika z konkluzji wyroku TSUE, o którym mowa w paragrafach 62-71 powyżej, decyzja ministra w sprawie wyrażenia lub niewyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów po osiągnięciu przez nich nowego wieku przejścia w stan spoczynku nie mogła w czasie istotnym dla sprawy podlegać zaskarżeniu. W rezultacie europejski sąd wyższej instancji stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE w zakresie ustanowienia systemu środków zaskarżenia zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii.

176. Trybunał odnotowuje, że w niniejszej sprawie Rząd argumentował, że sporna decyzja Ministra Sprawiedliwości została z jednej strony wyłączona ze środków zaskarżenia (zob. paragrafy 90–91), a z drugiej strony podlegała zaskarżeniu do sądów administracyjnych (zob. paragrafy 92 i 144). Trybunał zauważa, że na poparcie swojego stanowiska w tej ostatniej kwestii Rząd powołuje się na przykłady orzecznictwa sądów administracyjnych (zob. paragrafy 43–47).

177. Trybunał zwraca uwagę, że z przykładów orzecznictwa przedstawionych przez Rząd jasno wynika, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który rozpatrywał sprawy podobne do spraw pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej, orzekł o braku swej właściwości do ich rozpoznania (zob. paragraf 43 powyżej). Trybunał odnotowuje, że dopiero w następstwie orzeczenia kasacyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w październiku 2019 r. Sąd Administracyjny, działając jako sąd odsyłający, zmienił swoje orzecznictwo w tej kwestii i orzekł na korzyść skarżących (zob. paragrafy 44–45 powyżej). Trybunał zauważa, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zostało ustanowione po złożeniu do niego niniejszych skarg, Naczelny Sąd Administracyjny, działając jako sąd ostatniej instancji i mając na uwadze wydane w międzyczasie wyroki TSUE, poparł wyżej wspomnianą linię orzecniczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. paragrafy 46–47 powyżej).

178. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje podejście odzwierciedlone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zauważa jednak, że z jednej strony podejście to wyłoniło się około dwa i pół roku po złożeniu niniejszych skarg do Trybunału, a z drugiej strony Rząd nie dostarczył mu żadnych informacji na temat działań podjętych przez Ministra Sprawiedliwości w związku z decyzjami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w podobnych sprawach, o których mowa w paragrafach 44–45 powyżej.

179. W związku z tym Trybunał uważa, że przykłady orzecznictwa przedstawione przez Rząd nie mogą służyć jako potwierdzenie istnienia praktyki krajowej, która w czasie istotnym dla sprawy miałaby umożliwić skarżącym dostęp do sądu na potrzeby zbadania decyzji ministerialnej o odmowie dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku.

180. W dalszej kolejności Trybunał zauważa, że w wyniku późniejszej zmiany legislacyjnej uprawnienie do wyrażania lub niewyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowisk przez sędziów po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku zostało przekazane KRS. Trybunał odnotowuje, że trzecia skarżąca poinformowała KRS, że chce nadal wykonywać swoje obowiązki do 70. roku życia, opierając się w tym względzie na nowych przepisach ustawowych. Trybunał zauważa, że KRS odrzuciła wniosek skarżącej, stwierdzając ponadto, że zgodnie z art. 69 § 1 lit. b ustawy p.u.s.p. decyzja

KRS jest „ostateczna”. Trybunał odnotowuje, że w informacji przekazanej trzeciej skarżącej przez wiceprzewodniczącego KRS nie określono, jakie odwołania skarżąca może złożyć od niekorzystnej dla niej uchwały KRS.

181. Trybunał odnotowuje, że z oświadczeń Rządu w tym zakresie jasno wynika, że przedmiotowa uchwała KRS z jednej strony nie podlegała zaskarżeniu (zob. paragraf 91 powyżej), a z drugiej strony podlegała zaskarżeniu do Sądu Najwyższego (zob. paragraf 144 powyżej). W związku z tym Trybunał uważa, że oświadczenia te są również niespójne.

182. Trybunał zwraca uwagę, że chociaż niektóre przykłady orzecznictwa Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, przedstawione w paragrafach 48 i 50 powyżej, potwierdzają oświadczenia Rządu w tej ostatniej kwestii, orzecznictwo to było przez długi czas niespójne.

183. W każdym razie Trybunał przypomina swoje ustalenia w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.), zgodnie z którymi ta sama izba Sądu Najwyższego nie spełnia wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. W związku z tym Trybunał uznaje, że nawet gdyby trzecia skarżąca miała możliwość zaskarżenia niekorzystnej dla niej decyzji KRS przed Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, nie gwarantowałoby to, że jej skargi zostaną rozpatrzone przez „sąd” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

184. W związku z tym Trybunał nie jest przekonany, że środki odwoławcze wskazane przez Rząd były skuteczne. Trybunał stwierdza zatem, że prawo skarżących do dostępu do sądu zostało ograniczone.

185. W odniesieniu do uzasadnionego charakteru kwestionowanego ograniczenia, Trybunał zauważa, że z uwag Rządu (zob. paragrafy 86, 90 i 93–94 powyżej) jasno wynika, że wykluczenie skarżących ze środka zaskarżenia, który umożliwiłby im złożenie skargi na niewyrażenie, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i KRS zgody na dalsze zajmowanie stanowisk sędziów, odpowiadało na potrzebę poprawy wydajności wymiaru sprawiedliwości.

186. Nie kwestionując zasadności deklarowanego celu spornego ograniczenia jako takiego, Trybunał zauważa z głębokim zaniepokojeniem, że z wniosków zawartych zarówno w opinii Komisji Weneckiej (zob. paragraf 55 powyżej), jak i w wyroku TSUE (paragrafy 62–71 powyżej) wynika, że kwestionowany mechanizm, na podstawie którego dozwolone jest dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, miałby służyć przedstawicielowi władzy wykonawczej do nieuzasadnionego usunięcia ze stanowisk dużej liczby doświadczonych sędziów i wywierania niepożądanego wpływu na tych, którzy zbliżają się do wieku przejścia w stan spoczynku.

187. Trybunał podkreśla w tym kontekście rosnące wagę, jaką instrumenty międzynarodowe i instrumenty Rady Europy, jak również

orzecznictwo sądów międzynarodowych i praktyka innych organów międzynarodowych, przywiązują do poszanowania sprawiedliwości proceduralnej w sprawach dotyczących odwoływania sędziów, a w szczególności do ingerencji organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej w każdej decyzji mającej wpływ na zakończenie kadencji sędziego (zob. *Baka, op.cit.*, § 121, i *Kövesi, op.cit.*, § 156, w odniesieniu do prokuratorów). Trybunał podkreśla również coraz większą wagę, jaką przywiązuje się do podziału władzy i konieczności zachowania niezależności sądownictwa (*Ramon Nunez de Carvalho e Sá*, § 196, *Baka*, § 165, *Broda i Bojara*, § 143, wszystkie trzy cytowane powyżej).

188. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że w wyniku łącznego skutku przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów będących kobietami do 60 lat oraz niewyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości i KRS zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące stanowisk sędziowskich po osiągnięciu wieku emerytalnego, skarżące zostały zmuszone do przejścia w stan spoczynku od pięciu do dziewięciu lat wcześniej niż planowały. Trybunał odnotowuje, że w wyniku zastosowania wyżej wymienionych środków wobec skarżących, zostały one po prostu usunięte z sądownictwa. Trybunał uznaje zatem, że środki będące przedmiotem skargi stanowiły ingerencję, odpowiednio, Ministra Sprawiedliwości i KRS w sprawowanie przez skarżące funkcji sędziowskich.

189. Trybunał zauważa, że analiza orzecznictwa krajowego, na którą zwrócono jego uwagę, wskazuje, że Minister Sprawiedliwości nie miał uprawnień decyzyjnych umożliwiających mu zezwolenie na dalsze zajmowanie stanowisk przez sędziów w sytuacjach podobnych do tych, w jakich znalazły się skarżące w niniejszej sprawie, oraz że w konsekwencji wszelkie decyzje ministerialne w tej sprawie zostały uznane za niezgodne z prawem (zob. paragrafy 44–47 powyżej).

190. Trybunał zauważa, że niekorzystne dla skarżących decyzje właściwego ministra i KRS zostały wydane na podstawie niejasnych i nieprecyzyjnych kryteriów. Odnotowuje również, że przedmiotowe decyzje ministerialne nie podlegały żadnym ograniczeniom czasowym ani nie opatrzone ich żadnym uzasadnieniem. Trybunał zauważa również, że decyzja ministerialna, o której mowa powyżej, nie podlegała w czasie istotnym dla sprawy żadnej formie kontroli ze strony organu zewnętrznego i niezależnego od właściwego ministra. Trybunał przypomina w tym kontekście wagę, jaką organy Rady Europy przywiązują do zasady, zgodnie z którą decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziów powinny opierać się na obiektywnych kryteriach określonych z góry przez prawo lub właściwe organy, a organ zaangażowany we wszystkie aspekty wyboru i kariery sędziów powinien być niezależny (zob. paragrafy 54 i 57 powyżej).

191. Trybunał uważa, że względy podobne do przedstawionych powyżej mają zastosowanie do decyzji KRS dotyczącej trzeciej skarżącej. Zauważa,

że chociaż w przeciwieństwie do decyzji ministerialnych cytowanych powyżej, decyzja KRS była opatrzona uzasadnieniem, zostało ono sformułowane w sposób ogólny i stereotypowy. W tym względzie Trybunał przyjmuje do wiadomości argumenty trzeciej skarżącej dotyczące jej rzekomych trudności w zrozumieniu powodów decyzji KRS sformułowanej w ten sposób.

192. Trybunał zauważa, że Rząd w swoich uwagach (zob. paragraf 97 powyżej) utrzymuje, że domniemane wady ingerencji ministra, które zarzuca skarżąca, zostały wyeliminowane po wejściu w życie nowelizacji ustawy z dnia 23 maja 2018 r. Trybunał nie zgadza się z tym argumentem. W tym względzie Trybunał odnosi się do ustaleń dotyczących braku niezależności obecnej KRS i jej podporządkowania władzom politycznym, które to ustalenia Wielka Izba poczyniła w sprawie *Grzęda* (*op.cit.*, § 322) i które wynikają z szeregu odpowiednich wyroków Trybunału dotyczących Polski (zob. wyrok w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, nr 42447/19, §§ 269–276, 22 lipca 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, *op.cit.*, §§ 290–312 i 316, oraz *Advance Pharma przeciwko Polsce*, nr 1469/20, §§ 216–217, 3 lutego 2022 r.). Trybunał zauważa, że w dochodzeniu do wniosków w tych kwestiach, Wielka Izba oparła się między innymi na odpowiednim orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego, z którego wynikało, że KRS w obecnym kształcie nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej (*ibidem*, § 319).

193. Trybunał uważa, że w świetle powyższego oraz okoliczności towarzyszących odejściu skarżących z sądownictwa, mogły one w sposób uzasadniony podejrzewać istnienie elementu arbitralności w dotyczących ich decyzjach Ministra Sprawiedliwości i KRS. Trybunał przypomina, że arbitralność, która oznacza zaprzeczenie rządowi prawa (zob. *Al-Dulimi i Montana Management Inc.*, *op.cit.*, § 145), jest równie niedopuszczalna w odniesieniu do praw proceduralnych, jak w odniesieniu do praw materialnych (zob. *Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* [WI], nr 80982/12, § 118, 15 października 2020 r.).

194. Orzekając na podstawie wszystkich posiadanych dowodów, Trybunał może jedynie stwierdzić, że przejście skarżących w stan spoczynku nie było obwarowane żadnymi podstawowymi wymogami sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał podkreśla również, że decyzjom ministerialnym przeciwko skarżącym nie towarzyszyło żadne uzasadnienie, a jedynie decyzja KRS dotycząca trzeciej skarżącej zawierała stereotypowe i lakoniczne uzasadnienie. Trybunał uważa, że w ramach prawnych takich jak te w niniejszej sprawie, w których przedstawiciel władzy wykonawczej i podporządkowana władzom politycznym KRS, są uprawnieni do decydowania o przedłużeniu kadencji sędziego, brak jakiegokolwiek kontroli legalności takich decyzji nie może leżeć w interesie państwa. Trybunał zauważa, że krajowe ramy prawne, które zastosowano wobec skarżących, nie

chroniły ich w żaden sposób przed arbitralnym zakończeniem zajmowania przez nie stanowiska sędziego (zob. paragrafy 23–26 powyżej). Trybunał uważa jednak, że pracownicy wymiaru sprawiedliwości muszą korzystać z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy wykonawczej i tylko kontrola zgodności z prawem takiej decyzji o zwolnieniu przeprowadzona przez niezależny organ sądowy może uczynić to prawo skutecznym (zob., odpowiednio, *Kövesi*, § 124 oraz *Broda i Bojara*, § 146, oba cytowane powyżej).

195. Jak wynika z wniosków opinii Komisji Weneckiej (paragraf 55 powyżej), zaleciła ona zniesienie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do przedłużania kadencji sędziego po osiągnięciu przez niego wieku przejścia w stan spoczynku, uzasadniając swoje zalecenie m.in. tym, że uprawnienie to czyniło sędziego podatnym na naciski. Ponadto w swoim wyroku (zob. paragrafy 62–71 powyżej) TSUE przeanalizował środek polegający na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wyrażania lub niewyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu nowego niższego wieku przejścia w stan spoczynku. Jak wynika z wniosków na ten temat zawartych w wyroku TSUE, mechanizm, z którym związany był przedmiotowy środek, w połączeniu ze środkiem obniżającym normalny wiek przejścia w stan spoczynku do 60 lat dla sędziów płci żeńskiej i 65 lat dla sędziów płci męskiej, narusza zasadę nieusuwalności sędziów.

196. Trybunał nie widzi powodu, aby odstąpić od wniosków każdego z wyżej wymienionych organów w tych kwestiach. Podobnie jak te organy, Trybunał uważa, że decyzje wydane w odniesieniu do każdej ze skarżących na podstawie spornego mechanizmu krajowego stanowiły arbitralną i nieprawidłową ingerencję przedstawiciela władzy wykonawczej i podległego mu organu w sferę niezawisłości i nieusuwalności sędziów.

197. Trybunał przypomina, że biorąc pod uwagę znaczącą pozycję sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym oraz wagę, jaką przywiązuje się do podziału władzy i konieczności zachowania niezależności sądownictwa (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, *op.cit.*, § 196, wraz z cytowanym tam orzecnictwem), Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę pracowników wymiaru sprawiedliwości przed środkami mogącymi zagrozić ich niezależności i niezawisłości (zob. *Bilgen*, *op.cit.*, § 58). Trybunał przypomina również, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i nadawać skuteczność Konwencji tylko wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich gwarancji wymaganych na mocy Konwencji w sprawach bezpośrednio wpływających na ich niezawisłość i bezstronność (zob. *Grzęda*, *op.cit.*, § 264).

198. Trybunał uznał, że w przypadku, gdy podobnie w niniejszej sprawie, dochodzi do przedterminowego zakończenia pełnienia obowiązków sędziowskich w wyniku jednostronnych decyzji przedstawiciela władzy wykonawczej i podległego mu organu, powinny istnieć poważne powody uzasadniające wyjątkowy brak kontroli sądowej. Rząd nie dostarczył

Trybunałowi żadnego takiego powodu w niniejszej sprawie (zob. *Bilgen, op.cit.*, § 96).

199. W związku z tym Trybunał stwierdza, że pozwane państwo naruszyło samą istotę prawa skarżących do dostępu do sądu (zob., odpowiednio, *Baka, op.cit.*, § 121).

200. W związku z tym Trybunał oddala zarzut Rządu dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych, w zakresie, w jakim odnosi się on do krajowych środków odwoławczych, o których mowa powyżej (zob. paragraf 144), i stwierdza, że prawo skarżących do dostępu do sądu zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji zostało naruszone.

III. W PRZEDMIOCIE ZARZUCANEGO NARUSZENIA ART. 14 KONWENCJI W ZWIĄZKU Z JEJ ART. 8

201. Powołując się na art. 13, 14 i 17 Konwencji, pierwsza i druga skarżąca zarzuciły, że warunki związane z ich przedterminowym przejściem w stan spoczynku stanowiły dyskryminację w zatrudnieniu ze względu na płeć. Skarżące zarzucają w szczególności, że środki te były nie tylko sprzeczne z przepisami Konstytucji RP dotyczącymi równości płci w służbie publicznej, edukacji, zatrudnieniu, karierze, wynagrodzeniu za pracę o równej wartości i przepisami o ochronie socjalnej, lecz także miały niekorzystny wpływ na ich sytuację finansową, zawodową, społeczną i osobistą. Pierwsza i druga skarżąca twierdzą, że zaskarżone środki nie tylko doprowadziły do obniżenia ich uposażenia i zmniejszyły ich świadczenia emerytalne, lecz także położyły kres ich aktywnemu życiu zawodowemu w czasie, gdy miały odpowiednio 62 i 61 lat i były niezaprzeczalnie zdolne do dalszego zajmowania stanowisk sędziowskich. Skarżące zarzucają również, że zostały pozbawione prawa do dalszego wykonywania zawodu, który wykonywały zawsze z oddaniem i który dawał im dużą osobistą satysfakcję. Skarżące twierdzą ponadto, że ich przejście w stan spoczynku odbyło się bez jakiegokolwiek ochrony przed arbitralnością ze strony władz krajowych i że w rezultacie wywołało u nich frustrację.

Czwarta skarżąca zarzuciła, że nałożony na nią obowiązek przedterminowego przejścia w stan spoczynku stanowił nieuzasadnioną ingerencję w jej życie prywatne i dyskryminację ze względu na płeć i wiek, co było sprzeczne z art. 8 Konwencji, zarówno samodzielnie, jak i w związku z art. 14. Oprócz zarzutów podobnych do streszczonych powyżej, podniesionych przez pierwszą i drugą skarżącą, czwarta skarżąca podniosła inne zarzuty odnoszące się do faktu, że jej zdaniem wymóg, aby udowodniła Ministrowi Sprawiedliwości zdolność do pełnienia obowiązków sędziowskich, był dla niej dyskryminujący i nie miał miejsca w przypadku sędziów płci męskiej na podobnym stanowisku.

202. Rząd kwestionuje te roszczenia.

203. Trybunał, jako odpowiadający za kwalifikację okoliczności faktycznych przed nim, nie jest związany kwalifikacją przypisywaną im przez skarżących lub rządy (*Emel Boyraz przeciwko Turcji*, nr 61960/08, § 33, 2 grudnia 2014 r.). W niniejszej sprawie, orzekając zgodnie z zasadą *jura novit curia*, Trybunał zbada okoliczności faktyczne sprawy w świetle odpowiednich postanowień art. 14 Konwencji w związku z art. 8, które mają następujące brzmienie:

Artykuł 8

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego [...]

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”.

Artykuł 14

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w [...] Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak [...] religia [...] bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. W przedmiocie zarzutu niezgodności skarg *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji

a) Argumenty stron

204. Rząd podniósł zarzut niedopuszczalności skarg streszczonych powyżej (zob. paragraf 201), uznając, że są one niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji. Utrzymuje, że wyżej wymienione skarżące nie były dyskryminowane względem sędziów płci męskiej. W tym względzie Rząd zwraca w szczególności uwagę, że zgodnie z przepisami przejściowymi art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (zob. paragraf 28 powyżej), każda ze skarżących miała możliwość pozostania na stanowisku do ukończenia 65. roku życia, co, jak wyjaśnił, umożliwiło im skorzystanie z warunków przejścia w stan spoczynku podobnych do tych, które mają zastosowanie do sędziów płci męskiej. W odpowiedzi na zarzuty czwartej skarżącej Rząd utrzymuje, że nie może ona twierdzić, że jest posiadaczem jakiegokolwiek prawa do niedyskryminacji, ponieważ, po pierwsze, żadne prawo do piastowania stanowiska publicznego do określonego wieku nie było zagwarantowane ani w prawie krajowym, ani w świetle Konwencji, a po drugie, art. 14 Konwencji nie istnieje w sposób niezależny.

205. Wyżej wymienione skarżące odpowiadają, że ich wcześniejsze przejście w stan spoczynku miało wyraźny negatywny wpływ na ich życie

prywatne w rozumieniu art. 8 Konwencji, a w wyniku zastosowania wyżej wymienionych środków zostały potraktowane mniej korzystnie niż sędziowie płci męskiej znajdujący się w podobnej sytuacji. Czwarta skarżąca dodaje, że jej wcześniejsze przejście w stan spoczynku spowodowało zmniejszenie jej dochodów, a skutki przedmiotowego środka dla jej życia prywatnego były poważniejsze niż te, o których mowa w sprawach *Denisov* i *Gumenyuk*, jej zdaniem podobnych do jej sprawy.

b) Ocena Trybunału

206. Trybunał przypomina, że art. 14 Konwencji chroni osoby znajdujące się w podobnej sytuacji przed wszelkimi nieuzasadnionymi różnicami w traktowaniu w zakresie korzystania z praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji. Postanowienie to nie istnieje w sposób niezależny, ponieważ ma zastosowanie wyłącznie do korzystania z praw i wolności zapisanych w innych klauzulach normatywnych Konwencji i Protokołów. Może ono jednak mieć zastosowanie nawet bez naruszenia wymogów tych klauzul i w takim rozumieniu ma ono autonomiczny zakres. Aby możliwe było jego zastosowanie, wystarczy, aby okoliczności faktyczne sporu wchodziły w zakres co najmniej jednej z tych klauzul (zob., odpowiednio, *Inze przeciwko Austrii*, 28 października 1987 r., § 36, Seria A nr 126). W związku z tym Trybunał najpierw rozważy, czy okoliczności faktyczne sprawy wchodzą w zakres art. 8, a następnie orzeknie w sprawie możliwości zastosowania art. 14.

207. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że skarżące nie zarzucają niemożności skorzystania z prawa do pozostania w służbie do ukończenia 70. roku życia jako takiego, lecz dyskryminację ze względu na płeć i wiek w odniesieniu do zatrudnienia, a w szczególności w odniesieniu do przejścia w stan spoczynku, świadczeń emerytalnych i czasu trwania stosunku pracy (*Emel Boyraz, op.cit.*, § 42).

208. Trybunał przypomina, że o ile z art. 8 nie można wyprowadzić ogólnego prawa do zatrudnienia, prawa dostępu do służby publicznej ani wyboru określonego zawodu, o tyle pojęcie „życia prywatnego”, w szerokim znaczeniu, co do zasady nie wyklucza działalności o charakterze zawodowym lub handlowym (*Denisov, op.cit.*, § 100). Zresztą w ostatecznym rozrachunku to w pracy większość ludzi ma wiele okazji do nawiązania kontaktów ze światem zewnętrznym. Życie zawodowe jest zatem częścią tego obszaru interakcji między jednostką a innymi, który nawet w kontekście publicznym może w pewnych okolicznościach przynależeć do „życia prywatnego” (*ibidem*).

209. Sprawy wnoszone do Trybunału w kontekście sporów zawodowych z art. 8 są zróżnicowane. Obejmują one powrót do życia cywilnego personelu wojskowego, zwolnienia w sądownictwie, odsunięcie sędziego od pełnienia funkcji administracyjnych oraz brak możliwości sprawowania funkcji sędziego przez sędziów Sądu Najwyższego, którzy nigdy nie zostali

formalnie zwolnieni. Inne sprawy dotyczą ograniczeń w dostępie do zatrudnienia w służbie cywilnej, utraty zatrudnienia poza sektorem publicznym oraz ograniczeń w dostępie do niektórych miejsc pracy w sektorze prywatnym (*ibidem*, § 101).

210. W sprawach należących do powyższej kategorii Trybunał stosuje pojęcie „życia prywatnego”, przyjmując dwa różne podejścia: α) stwierdzając istnienie kwestii należącej do sfery „życia prywatnego” jako podstawy sporu (podejście oparte na powodach) oraz β) wywodząc istnienie kwestii należącej do sfery „życia prywatnego” w świetle konsekwencji środka, którego dotyczy skarga (podejście oparte na konsekwencjach).

211. W przypadku, gdy powody przyjęcia środka wpływającego na życie zawodowe danej osoby nie mają nic wspólnego z jej życiem prywatnym, może jednak powstać kwestia na gruncie art. 8, jeżeli środek ten miał lub może mieć poważne negatywne konsekwencje dla jej życia prywatnego. W sprawach, w których Trybunał przyjmuje podejście oparte na konsekwencjach danego środka, istotną rolę odgrywa analiza wagi tych konsekwencji (*ibidem*, §§ 107 i 110).

212. Jeśli stosuje się podejście oparte na konsekwencjach, kluczowe znaczenie ma próg dotkliwości, który należy osiągnąć w przypadku każdego z powyższych aspektów. Na skarżącym spoczywa obowiązek przekonującego wykazania, że w jego przypadku próg ten został osiągnięty. Musi on przedstawić dowody potwierdzające konsekwencje przedmiotowego środka. Trybunał uzna możliwość zastosowania art. 8 tylko wtedy, gdy konsekwencje te są bardzo poważne i w szczególnie znaczący sposób wpływają na życie prywatne skarżącego (*ibidem*, § 116).

213. Trybunał określił kryteria oceny powagi lub dotkliwości zarzucanych naruszeń w ramach różnych reżimów. Szkoda poniesiona przez skarżącego jest oceniana w odniesieniu do jego życia przed i po zastosowaniu przedmiotowego środka. Trybunał uważa ponadto, że w celu ustalenia powagi konsekwencji w sporze pracowniczym należy przeanalizować subiektywne odczucie skarżącego w świetle obiektywnych okoliczności sprawy. Taka analiza obejmuje zarówno materialne, jak i niematerialne konsekwencje przedmiotowego środka. Do skarżącego należy jednak określenie i sprecyzowanie charakteru i zakresu szkody, która musi pozostawać w związku przyczynowym z przedmiotowym środkiem.

214. W niniejszej sprawie Trybunał zauważył, że żaden element odnoszący się do życia prywatnego nie znalazł się w uzasadnieniu decyzji ministerialnej w sprawie odmowy dalszego zajmowania stanowiska sędziego przez pierwszą, drugą i czwartą skarżącą. Trybunał uważa zatem, że konieczne jest zbadanie, czy w świetle akt sprawy i uzasadnionych zarzutów sformułowanych przez skarżące środek ten miał poważny negatywny wpływ na składowe aspekty ich „życia prywatnego”, tj. (i) ich „wewnętrzny krąg”, (ii) możliwość nawiązywania i rozwijania przez nich relacji z innymi osobami lub (iii) ich reputację.

215. W odniesieniu do konsekwencji przejścia w stan spoczynku pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej dla ich „wewnętrznego kręgu”, Trybunał zauważył, po pierwsze, że sporne środki spowodowały nagłe obniżenie otrzymywanego przez skarżące uposażenia o 25% w stosunku do ostatniego otrzymywanego wynagrodzenia, a po drugie środki te miały również negatywny wpływ na perspektywy emerytalne skarżących, biorąc pod uwagę wyliczenie wysokości ich świadczenia emerytalnego na podstawie ich stażu pracy. Trybunał zauważa, że choć twierdzenia skarżących w tej ostatniej kwestii wydają się spekulatywne, zainteresowane strony w niniejszej sprawie przedstawiły jednak szczegółowe szacunki wynikającej z nich utraty zarobków (paragraf 273 poniżej) (zob., *a contrario*, *Denisov*, *op.cit.*, § 122). Trybunał przyjmuje do wiadomości argumenty wyżej wymienionych skarżących, że w wyniku nagłego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku kobiet-sędziów zostały one zmuszone do szybkiego odejścia ze stanowisk, nie mając czasu na poczynienie przygotowań związanych ze spadkiem dochodów oraz że z powodu ograniczeń zatrudnienia mających zastosowanie do sędziów w stanie spoczynku mają one obecnie niewiele możliwości podjęcia pracy zarobkowej.

216. Trybunał przypomina, że orzekł, iż nawet jeśli element pieniężny sporu został uznany za istotny dla celów zastosowania art. 6 w jego aspekcie cywilnym, taki wniosek nie spowodował automatycznego objęcia sporu zakresem art. 8 Konwencji (zob. *Denisov*, *op.cit.*, § 122).

217. W odniesieniu do możliwości nawiązywania i utrzymywania relacji z innymi Trybunał zauważa, że wszystkie skarżące, bez wyjątku, podkreślają negatywny wpływ zaskarżonych środków na ich karierę zawodową oraz perspektywy rozwoju osobistego i zawodowego. Trybunał odnotowuje wypowiedzi skarżących na temat poczucia satysfakcji i samorealizacji, jakie dawał im wykonywany zawód. Trybunał zauważa, że w wyniku zastosowania zaskarżonych środków wobec skarżących, ich kariery zawodowe zostały przedwcześnie zakończone i skarżące nie miały możliwości rozwoju zawodowego w innym miejscu. Zauważa ponadto, że skarżące zostały nie tylko pozbawione możliwości kontynuowania pracy w charakterze sędziów, lecz także zostały po prostu wykluczone z rynku pracy w ogóle i zmuszone do przejścia w stan spoczynku, odpowiednio, osiem, dziewięć i siedem lat przed terminami, do których miały nadzieję być w stanie kontynuować pracę na stanowisku sędziego (zob., *a contrario*, *Denisov*, *op.cit.*, § 123, gdzie odwołanie skarżącego ze stanowiska prezesa sądu apelacyjnego, które nastąpiło około dwa lata przed osiągnięciem przez niego wieku przejścia w stan spoczynku, nie spowodowało usunięcia go z sądownictwa, oraz wyrok w sprawie *Grazuleviciute przeciwko Litwie*, nr 53176/17, 14 marca 2022 r., która dotyczyła dyscyplinarnego zawieszenia skarżącej w pełnieniu obowiązków naukowca, ale nie lekarza). Zważywszy na długość tego okresu oraz fakt, że doświadczenie nabyte wraz z wiekiem

jest uważane za atut w karierze sędziowskiej, Trybunał uznaje, że sporne środki miały niewątpliwie wyraźne negatywne konsekwencje dla karier oraz perspektyw rozwoju zawodowego i osobistego pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej. Trybunał zgadza się również z argumentem skarżących dotyczącym poczucia frustracji, a nawet wykluczenia społecznego, które opisana powyżej sytuacja musiała u nich wywołać.

218. W odniesieniu do reputacji zawodowej i społecznej pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej Trybunał zauważył, że chociaż sporne decyzje ministerialne i pisma ministerialne informujące je o przejściu w stan spoczynku nie wskazywały na żadne uchybienia zawodowe ze strony zainteresowanych osób, w niniejszej sprawie nie można pominąć kontekstu leżącego u podstaw przedmiotowych środków. Trybunał zauważa, że z dowodów będących w jego posiadaniu (paragrafy 55 i 62–71 powyżej) jasno wynika, że przejście skarżących na emeryturę miało miejsce w kontekście kontrowersyjnej reformy rządowej, którą zarówno TSUE, jak i Komisja Wenecka uznały za inspirowaną chęcią władzy wykonawczej do usunięcia najbardziej doświadczonych i potencjalnie niepożądanych sędziów. Trybunał zauważa również, że przedmiotowe środki podjęto na podstawie przepisów krajowych, w odniesieniu do których TSUE stwierdził, że przepisy te opierały się na płci w celu narzucenia sędziom różnego wieku emerytalnego (paragrafy 62–71 powyżej). Uwzględniając ustalenia TSUE w tej kwestii, Trybunał uważa, że przedmiotowe środki miały niewątpliwie negatywny wpływ na integralność skarżących w szerszym wymiarze (zob., *a contrario*, *Denisov, op.cit.*, § 129) oraz na ich sferę prywatną, która jest chroniona na mocy art. 8 Konwencji.

219. Trybunał zauważył, że w niniejszej sprawie skarżone środki zastosowano wobec skarżących, które co prawda jako przedstawicielki zawodów prawniczych, miały świadomość ich niezgodności z prawem, ale jednocześnie zostały pozbawione wszelkich środków ochrony prawnej przed arbitralnością władz krajowych. W związku z tym Trybunał zgadza się z argumentem skarżących dotyczącym poczucia frustracji, jakie musiała wywołać u nich opisana powyżej sytuacja.

220. W związku z tym, jeśli przeanalizuje się subiektywne odczucia skarżących w świetle obiektywnych czynników i oceni materialne i niematerialne konsekwencje ich przejścia w stan spoczynku na podstawie dowodów przedłożonych Trybunałowi, należy stwierdzić, że środki te osiągnęły wagę niezbędną do powstania kwestii na gruncie art. 8 Konwencji w związku z art. 14.

221. Zastrzeżenie wstępne Rządu, zgodnie z którym art. 8 Konwencji w związku z art. 14 nie ma zastosowania, należy zatem oddalić.

2. W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego niewyczerpania krajowych środków odwoławczych

a) Argumenty stron

222. Rząd twierdzi, że pierwsza i druga skarżąca nie skorzystały z przepisów art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., aby skorzystać z warunków przejścia w stan spoczynku podobnych do tych, które mają zastosowanie do sędziów płci męskiej. Rząd twierdzi ponadto, że jeśli wyżej wymienione skarżące uważały, że niekorzystne dla nich decyzje ministerialne były sprzeczne z ich prawem do poszanowania życia prywatnego i prawem do niedyskryminacji, mogły złożyć skargę do Trybunału Konstytucyjnego na przepisy art. 69 §§ 1 i 1b ustawy p.u.s.p., na podstawie których decyzje te zostały wydane, i twierdzić, że wyżej wymienione przepisy były sprzeczne z art. 32, 47 i 60 Konstytucji. Rząd stwierdza ponadto, że pierwsza, druga i czwarta skarżąca miały możliwość zaskarżenia niekorzystnych dla nich decyzji ministerialnych przed sądem administracyjnym.

223. Pierwsza i druga skarżąca odpowiadają, że ani przepisy art. 69 §§ 1 i 1b ustawy p.u.s.p., ani przepisy art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. nie miały do nich zastosowania. Ponadto pierwsza, druga i czwarta skarżąca twierdzą, że zarzut podniesiony przez Rząd, w zakresie, w jakim dotyczył ich domniemanego prawa do zaskarżenia decyzji ministerialnych przed sądem administracyjnym, był nieuzasadniony z tych samych powodów, które przedstawiono w paragrafach 146 i 148 powyżej.

b) Ocena Trybunału

224. Trybunał uważa, że zarzut podniesiony przez Rząd, w zakresie, w jakim dotyczy rzekomej możliwości powołania się przez skarżące na przepisy art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., jest ściśle związany z ustaleniem, czy skarżące w niniejszej sprawie doświadczyły dyskryminacji ze względu na płeć sprzecznej z wyżej wymienionymi postanowieniami Konwencji.

225. W związku z tym postanawia rozpoznać tę część zastrzeżenia łącznie z rozpoznaniem sprawy co do istoty.

226. Odnosząc się do swoich powyższych ustaleń dotyczących skargi konstytucyjnej (paragrafy 152, 154–156) oraz skargi do sądu administracyjnego (paragrafy 177–179 i 200), Trybunał uważa, że są one również ważne w przypadku przedstawionych powyżej zarzutów dotyczących art. 14 Konwencji w związku z jej art. 8.

227. W związku z tym Trybunał oddala zarzut niewyczerpania krajowych środków odwoławczych w zakresie, w jakim dotyczy on skargi konstytucyjnej i skargi do sądu administracyjnego.

3. *W przedmiocie zarzutu niedotrzymania sześciomiesięcznego terminu przez czwartą skarżącą*

a) **Argumenty stron**

228. Rząd podnosi zarzut, że skargę czwartej skarżącej złożono po terminie, analogiczny do tego, który podniósł powyżej w odniesieniu do skargi na podstawie art. 6 Konwencji (zob. paragraf 157).

229. Czwarta skarżąca nie przedstawiła żadnych innych uwag poza wymienionymi powyżej (zob. paragraf 158).

b) **Ocena Trybunału**

230. Trybunał uważa, że wnioski, do których doszedł w odniesieniu do podobnego zarzutu na podstawie art. 6 Konwencji (zob. paragrafy 159–162) są ważne również w odniesieniu do zarzutu spóźnienia podniesionego przez Rząd w związku ze skargą czwartej skarżącej na podstawie art. 14 Konwencji w związku z art. 8.

231. W związku z tym Trybunał oddala zarzut dotyczący niedotrzymania przez czwartą skarżącą sześciomiesięcznego terminu.

4. *W przedmiocie zastrzeżenia dotyczącego zarzucanego nadużycia prawa do skargi nr 43949/19*

a) **Argumenty stron**

232. Rząd twierdzi, że skarga nr 43949/19 była niedopuszczalna, ponieważ jego zdaniem czwarta skarżąca nadużyła swojego prawa do skargi indywidualnej. Rząd zwraca uwagę, że ta ostatnia, w swoich uwagach skierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyraźnie zasugerowała, że sędziowie płci męskiej, którzy chcą pełnić służbę po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, nie mają obowiązku uzasadniania swojej zdolności do tego przed Ministrem Sprawiedliwości. Rząd nie zgadza się z tym twierdzeniem. Jego zdaniem czwarta skarżąca nie poinformowała również Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o możliwości, jaką miała na mocy art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., pozostania na stanowisku do ukończenia 65. roku życia bez konieczności uzyskania zgody ministra.

233. Czwarta skarżąca kwestionuje te argumenty.

b) **Ocena Trybunału**

234. Trybunał przypomina, że poza wyjątkowymi przypadkami, skargę można oddalić jako nadużycie prawa do skargi tylko wtedy, gdy świadomie oparto ją na okolicznościach, które zostały wymyślone w celu wprowadzenia Trybunału w błąd (*Varbanov przeciwko Bułgarii*, nr 31365/96, § 36, 5 października 2000 r.). Popęlnienie tego rodzaju nadużycia może również wynikać z zaniechania, gdy skarżący od samego początku nie informuje

Trybunału o elemencie mającym zasadnicze znaczenie dla rozpatrzenia sprawy (*Martins Alves przeciwko Portugalii* (dec.), nr 56297/11, 21 stycznia 2014 r.).

235. W niniejszej sprawie Trybunał nie stwierdził nadużycia przez czwartą skarżącą prawa do skargi indywidualnej. Trybunał zauważa, że skarżąca wskazała, po pierwsze, że kobiety-sędziowie, które osiągnęły wiek 60 lat, były zobowiązane do przedłożenia Ministrowi Sprawiedliwości niezbędnego zaświadczenia o stanie zdrowia w celu udowodnienia zdolności do pełnienia obowiązków sędziowskich, a po drugie, że ten sam obowiązek dotyczył mężczyzn-sędziów, którzy osiągnęli wiek 65 lat. Trybunał zauważa, że właśnie ta różnica w traktowaniu wyżej wymienionych kategorii sędziów jest przedmiotem skargi wniesionej przez skarżącą do Trybunału na podstawie art. 14 Konwencji w związku z jej art. 8. Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że w niniejszej sprawie czwarta skarżąca chciała skorzystać nie z prawa zapisanego w art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., lecz z prawa gwarantowanego przez przepisy art. 26 § 1 tejże ustawy.

236. W tych okolicznościach Trybunał odrzuca zastrzeżenie Rządu.

5. Wniosek dotyczący dopuszczalności

237. Uznając, że zarzuty te nie są w sposób oczywisty nieuzasadnione ani niedopuszczalne z jakiegokolwiek innego powodu na podstawie art. 35 Konwencji, Trybunał uznaje je za dopuszczalne.

B. Co do istoty

a) Argumenty stron

i. Skarżące

238. Skarżące twierdzą, że padły ofiarą dyskryminacji sprzecznej z art. 14 Konwencji w związku z jej art. 8, w wyniku zastosowania do ich sytuacji przepisów krajowych, które, jak wyjaśniają, narzucały sędziom różny wiek przejścia w stan spoczynku w zależności od płci. Pierwsza i druga skarżąca podnoszą, że ogół przepisów krajowych mających do nich zastosowanie dawał im uzasadnione oczekiwanie, że będą mogły kontynuować pracę na swoich stanowiskach do ukończenia 70. roku życia. Zwracają uwagę, że w wyniku nagłego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku kobiet-sędziów zostały zmuszone do szybkiego odejścia ze swoich stanowisk, nie mając czasu na poczynienie przygotowań związanych ze spadkiem dochodów. Odnosząc się do wniosków zawartych w wyroku TSUE (paragrafy 62–71 powyżej), pierwsza i druga skarżąca stwierdziły, że rozróżnienie wprowadzone ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. między sędziami płci męskiej i żeńskiej w odniesieniu do wieku przejścia w stan spoczynku spowodowało dyskryminację skarżących sprzeczną z europejskimi standardami równego traktowania.

239. Z kolei czwarta skarżąca twierdzi, że padła ofiarą dyskryminacji nie tylko ze względu na płeć, lecz także wiek. Skarżąca wyjaśnia, że po osiągnięciu wieku 60 lat musiała udowodnić Ministrowi Sprawiedliwości, że nadal jest zdolna do pełnienia obowiązków sędziowskich, co nie miało miejsca w przypadku sędziów płci męskiej znajdujących się w podobnej sytuacji. Uważa, że nie ma racjonalnego uzasadnienia dla różnicy w traktowaniu, której doświadczyła. Jej zdaniem nieuzasadnione jest twierdzenie, że stan zdrowia kobiet sędziów, które osiągnęły wiek 60 lat, jest siłą rzeczy gorszy niż stan zdrowia mężczyzn sędziów w podobnej sytuacji.

240. Czwarta skarżąca dokonuje rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, niniejszą sprawą a, z drugiej strony, sprawą *Andrle* (*Andrle przeciwko Republice Czeskiej*, nr 6268/08, 17 lutego 2011 r.). W tym względzie wskazuje, że powszechny system emerytalny, w przeciwieństwie do systemu mającego zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, którego dotyczy skarga, nie pociąga za sobą automatycznego przejścia pracowników w stan spoczynku, ale jedynie prawo, a nie obowiązek, zaprzestania przez nich działalności. Czwarta skarżąca wyjaśnia, że przedmiotowa sprawa czeska dotyczyła stosowanej od dawna różnicy w traktowaniu mężczyzn i kobiet pod względem wieku emerytalnego. Zwróciła uwagę, że przedmiotowa sprawa dotyczy nagłego obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku tylko w odniesieniu do kobiet-sędziów sprawujących urząd w tym czasie, po przyjęciu nowych przepisów, które – zdaniem skarżącej – wprowadziły odstępstwo od zasady równości płci w zakresie wieku przejścia w stan spoczynku, która dotychczas miała zastosowanie.

241. Odnosząc się do orzecznictwa w sprawie *Konstantin Markin* (*Konstantin Markin przeciwko Rosji* [WI], nr 30078/06, 22 marca 2003 r.), czwarta skarżąca uznała, że względy oparte na stereotypach płci – na przykład pogląd, że to kobiety opiekują się dziećmi, a mężczyźni pracują, aby zarabiać pieniądze – nie mogą same w sobie stanowić wystarczającego uzasadnienia dla różnicy w traktowaniu.

242. Czwarta skarżąca stwierdza, że w wyniku wejścia w życie nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2018 r. (paragraf 26 powyżej) sporne różnice między mężczyznami i kobietami w odniesieniu do wieku przejścia w stan spoczynku sędziów zostały zniesione, co jej zdaniem oznacza, że władze krajowe były w pełni świadome dyskryminującego względu na kobiety charakteru przedmiotowych środków.

243. Czwarta skarżąca podnosi, że z brzmienia art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. nie wynika, aby sędziowie, którzy podobnie jak ona nie byli jeszcze wystarczająco blisko wieku emerytalnego w dniu wskazanym w tym przepisie ustawowym, mogli się na niego powołać.

244. Twierdzi, że przedterminowe rozwiązanie stosunku pracy położyło kres jej aktywnemu życiu zawodowemu i pozostawiło ją z poczuciem frustracji i niekompetencji wobec kolegów będących mężczyznami. Czwarta skarżąca twierdzi, że jej wcześniejsze przejście w stan spoczynku miało

negatywny wpływ na jej sytuację finansową, ponieważ otrzymywana przez nią emerytura jest bezpośrednim wynikiem stażu pracy i jest obliczana na podstawie jej ostatniego wynagrodzenia.

ii. Rząd

245. Rząd twierdzi, że w odniesieniu do skarżących nie doszło do naruszenia art. 14 w związku z art. 8 Konwencji. Argumentuje, że art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. gwarantował skarżącym możliwość przejścia w stan spoczynku na warunkach podobnych do tych, które mają zastosowanie do sędziów płci męskiej. Wskazuje, że skarżące w niniejszej sprawie nie skorzystały z tej możliwości z nieznanych mu powodów.

246. Rząd utrzymuje, że pierwsza i druga skarżąca nie wykazały żadnych negatywnych skutków przejścia w stan spoczynku dla ich reputacji zawodowej. Zwraca uwagę, że kobiety te zachowały status sędziów i nabyły prawo do uposażenia, które jest znacznie wyższe niż świadczenia emerytalne zapewniane przez powszechny system zabezpieczenia społecznego. Rząd stwierdza zatem, że przedmiotowe środki nie miały znaczącego wpływu na poziom życia skarżących lub ich rodzin.

247. Odpowiadając na zarzuty czwartej skarżącej Rząd stwierdził, że z odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jasno wynika, że państwu zazwyczaj przysługuje szeroka swoboda, jeśli chodzi o przyjmowanie ogólnych środków w sprawach ekonomicznych lub społecznych. Odnosząc się do konkluzji z wyroku w sprawie *Łuczak (Łuczak przeciwko Polsce*, nr 77782/01, § 48, 27 listopada 2007 r.), które jego zdaniem są istotne w niniejszej sprawie, Rząd uznaje, że ze względu na bezpośrednią znajomość społeczeństwa i jego potrzeb, władze krajowe były co do zasady lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do ustalenia, co leży w interesie publicznym w kwestiach gospodarczych i społecznych, oraz że Trybunał co do zasady szanuje wybory dokonane przez ustawodawcę, chyba że jego osąd okazałby się „w sposób oczywisty pozbawiony jakiegokolwiek rozsądnej podstawy”.

248. Rząd utrzymuje, że różnice między wiekiem przejścia w stan spoczynku mężczyzn i kobiet zapisane w ustawodawstwie krajowym miały na celu zrekompensowanie niekorzystnej sytuacji kobiet w ich karierze zawodowej, która zdaniem Rządu wynikała z potrzeby pogodzenia ich życia zawodowego i rodzinnego. Powołując się na stosowne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Rząd stwierdza, że zastosowanie różnego wieku przejścia w stan spoczynku kobiet i mężczyzn jest zgodne z Konstytucją, jeżeli osiągnięcie wspomnianego wieku nie oznacza obowiązku zaprzestania życia zawodowego.

249. Odnosząc się do wniosków w opinii KRS w sprawie projektu ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., Rząd uważa, z jednej strony, że przejście sędziów w stan spoczynku powinno być traktowane nie jako instytucja powszechnego systemu emerytalnego, lecz jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej,

która, jak wskazuje Rząd, ma umocowanie w przepisach art. 180 Konstytucji, a z drugiej strony, że sprawowanie funkcji sędziowskich jest bardzo wymagające intelektualnie i psychicznie i może czasami okazać się trudne dla sędziów, którzy ukończyli 60 lat.

250. Rząd wyjaśnia, że chociaż wiek emerytalny sędziów wynosi obecnie 65 lat dla obu płci, kobiety-sędziowie nadal mają możliwość przejścia na emeryturę w wieku 60 lat, niezależnie od stażu pracy.

251. Rząd rozróżnia, z jednej strony, stosunek służbowy sędziego, a z drugiej strony, stosunek pracy regulowany przepisami Kodeksu pracy. Argumentuje, że pierwszy z nich wiąże się z udziałem w sprawowaniu władzy publicznej, a zatem mieści się w sferze prawa publicznego. Rząd wyjaśnia, że tytuł sędziego nakłada na osoby, którym powierzono stanowiska sędziowskie, obowiązek przestrzegania pewnej liczby zakazów i ograniczeń, w tym w sferze prywatnej.

252. Rząd uznaje, że nawet przy założeniu, że w niniejszej sprawie istniała różnica w traktowaniu sędziów płci żeńskiej i męskiej, była ona uzasadniona w świetle Konwencji. W tym względzie Rząd stwierdza, że środek polegający na obniżeniu limitu wieku przejścia sędziów w stan spoczynku był zgodny z prawem krajowym. Rząd wskazuje, że status sędziego, w tym kwestie związane z zaprzestaniem pełnienia obowiązków sędziowskich, reguluje art. 180 Konstytucji, którego odpowiednie postanowienia określają gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów. Rząd wyjaśnia, że z przywołanych przepisów konstytucyjnych wynika, po pierwsze, że zasada nieusuwalności sędziów nie ma charakteru absolutnego, a po drugie, że kompetencja do określenia wieku emerytalnego sędziów przysługuje ustawodawcy. Rząd dodaje, że dalsze sprawowanie funkcji sędziowskich po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku stanowi wyjątek od zasady, zgodnie z którą sędziowie przechodzą w stan spoczynku po osiągnięciu danego wieku.

253. Rząd twierdzi, po pierwsze, że przedmiotowe przepisy stanowiły część rządowej reformy systemu emerytalnego, która, jak wskazuje, obniżyła wiek emerytalny z 67 lat dla wszystkich pracowników do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a po drugie, że przedmiotowe przepisy miały na celu dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów do wieku emerytalnego mającego zastosowanie do wszystkich pracowników. Odwołując się do konkluzji wyroku Sądu Najwyższego III P0 6/15 z dnia 15 lipca 2015 r., Rząd twierdzi, że reformy mające na celu zrównoważenie struktury wiekowej w publicznej służbie wymiaru sprawiedliwości poprzez zmianę granicy wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku stanowią dopuszczalny warunek rozwiązania umów o pracę, w tym w świetle odpowiednich norm prawa europejskiego. Rząd jest zdania, jak wynika z wyroku TSUE w sprawie *Fuchs i Köhler* z dnia 21 lipca 2011 r. (C-159/10 i 160/10, Zbiór, s. I-6919), że dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. nie można interpretować jako zakazujących ustanowienia

przez ustawodawcę krajowego wieku 65 lat jako wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku dla urzędników służby cywilnej, o ile może to mieć konsekwencje organizacyjne, w szczególności ułatwiając wejście na rynek pracy młodych urzędników służby cywilnej, tworząc bardziej zrównoważoną strukturę wiekową i poprawiając zarządzanie zasobami ludzkimi.

254. Rząd uważa, że przedmiotowe środki krajowe można uznać za „środki pozytywnego działania” mające na celu wyeliminowanie faktycznych nierówności między mężczyznami i kobietami. Rząd twierdzi, że kobietom, ze względu na ich szczególną rolę społeczną związaną z macierzyństwem i wychowywaniem dzieci, trudniej jest stale angażować się w karierę zawodową, przez co rzadziej niż mężczyźni korzystają z awansów zawodowych. Niemniej w opinii Rządu interes publiczny wymaga, aby wymagania dotyczące takich awansów pozostały wysokie i jednolite, co uniemożliwiłoby przyjęcie szczególnych środków elastyczności w odpowiedzi na trudności napotymane przez kobiety w rozwoju ich kariery. W opinii Rządu możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku stanowi zatem pośrednią rekompensatę za niedogodności, z którymi borykają się kobiety.

255. W odniesieniu w szczególności do czwartej skarżącej Rząd utrzymuje, że sytuacja, na którą się skarżyła, była spowodowana przez samą skarżącą, ponieważ nie skorzystała ona z możliwości przejścia w stan spoczynku na warunkach podobnych do tych, które mają zastosowanie do sędziów płci męskiej. Rząd zwraca uwagę, że podobnie jak pierwsza i druga skarżąca, czwarta skarżąca również nie udowodniła, że środki będące przedmiotem skargi miały znaczący wpływ na jej poziom życia. Rząd wskazuje, że wysokość świadczeń emerytalnych dla sędziów ustalona jest na poziomie 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku, co jego zdaniem oznacza, że przedmiotowa kwota obliczana jest w ten sam sposób, niezależnie od płci danego sędziego.

b) Ocena Trybunału

i. Zasady ogólne

256. Trybunał przypomina, że aby powstała kwestia na gruncie art. 14, musi istnieć różnica w traktowaniu osób znajdujących się w porównywalnych sytuacjach. Taka różnica jest dyskryminująca, jeśli nie jest oparta na obiektywnym i rozsądnym uzasadnieniu, tj. jeśli nie służy realizacji uprawnionego celu lub jeśli nie istnieje rozsądny związek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem. Pojęcie dyskryminacji w rozumieniu art. 14 obejmuje również przypadki, w których jednostka lub grupa jest, bez odpowiedniego uzasadnienia, traktowana mniej korzystnie niż inna, nawet jeśli Konwencja nie wymaga bardziej korzystnego

traktowania (*Valianatos i Inni przeciwko Grecji* [WI], nr 29381/09 i 32684/09, § 76, 7 listopada 2013 r.).

257. Układające się Strony korzystają z pewnego marginesu oceny przy ustalaniu, czy i w jakim zakresie różnice między podobnymi sytuacjami uzasadniają odmienne traktowanie (*Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 13378/05, § 60, ETPC 2008). Zakres marginesu oceny różni się w zależności od okoliczności, dziedziny i kontekstu (*Rasmussen przeciwko Danii*, 28 listopada 1984 r., § 40, Seria A nr 87, oraz *Inze przeciwko Austrii*, 28 października 1987 r., § 41, Seria A nr 126), ale ostatecznie to Trybunał orzeka o zgodności z Konwencją (*Willis przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 36042/97, § 39, ETPC 2002-IV).

258. Państwa członkowskie mają mniejsze pole manewru przy ustalaniu, czy różnica w traktowaniu jest uzasadniona, gdy różnica ta opiera się na płci, a w takich przypadkach zasada proporcjonalności wymaga nie tylko, aby wybrany środek był ogólnie odpowiedni do zamierzonego celu, lecz także wykazania, że był on konieczny w okolicznościach danej sprawy (*Emel Boyraz, op.cit.*, § 51). Postęp w kierunku równości płci jest obecnie ważnym celem państw członkowskich Rady Europy i tylko bardzo silne względy mogą prowadzić do uznania takiego zróżnicowanego traktowania za zgodne z Konwencją (zob. *Konstantin Markin, op.cit.*, § 127).

ii. Zastosowanie w niniejszej sprawie

259. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że w wyniku wejścia w życie przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów z 67 lat do 60 lat i 65 lat, odpowiednio w przypadku kobiet i mężczyzn, skarżące zostały zmuszone do rezygnacji ze stanowisk sędziowskich. Trybunał odnotowuje, że przedmiotowe przepisy wyraźnie wprowadziły różnicę w traktowaniu ze względu na płeć między osobami wykonującymi ten sam zawód w odniesieniu do wieku obowiązkowego przejścia w stan spoczynku. Trybunał zaznacza, że skarżące w niniejszej sprawie wykonywały zawód umysłowy. Zwraca uwagę, że biologiczne różnice między mężczyznami i kobietami oraz wszelkie względy związane z rolą mężczyzn i kobiet w społeczeństwie nie mają wpływu na zdolność mężczyzn i kobiet do wykonywania tego rodzaju pracy. Trybunał stwierdza, że Rząd w niniejszej sprawie nie przedstawił żadnych dowodów, które przekonałyby go, że kobiety-sędziowie, które osiągnęły wiek 60 lat – w ogólności lub skarżące w niniejszej sprawie – byłyby mniej zdolne niż mężczyźni-sędziowie w podobnej sytuacji do właściwego wypełniania swoich obowiązków zawodowych (zob., odpowiednio, *Emel Boyraz, op.cit.*, § 55). Trybunał uznaje za szczególnie niepokojący wymóg, zgodnie z którym tylko wyżej wymieniona kategoria kobiet-sędziów, do której należały skarżące w niniejszej sprawie, musiała udowodnić za pomocą zaświadczenia lekarskiego, że nadal są zdolne pod względem intelektualnym do pełnienia obowiązków sędziego. Trybunał uważa zatem, że w niniejszej sprawie

niewątpliwie istniała różnica w traktowaniu ze względu na płeć między osobami znajdującymi się w podobnej sytuacji.

260. W odniesieniu do tego, czy różnicę w traktowaniu sędziów płci żeńskiej i męskiej można uznać za obiektywnie i racjonalnie uzasadnioną na podstawie art. 14, Trybunał zauważył, że TSUE orzekł, iż wyżej wymienione przepisy krajowe były sprzeczne z europejskimi standardami równego traktowania. Jak wynika z wyroku TSUE w tej sprawie (paragrafy 62–71 powyżej), przedmiotowe przepisy wprowadziły bezpośrednio dyskryminujące warunki ze względu na płeć, w szczególności w odniesieniu do czasu, w którym zainteresowane kobiety-sędziowie mogły korzystać z rzeczywistego dostępu do świadczeń zapewnianych przez odpowiednie systemy emerytalne. Trybunał zauważa, że TSUE odrzucił argument Polski, zgodnie z którym ustanowienie tak różnych warunków wiekowych przejścia na w stan spoczynku w zależności od płci było uzasadnione celem wyeliminowania dyskryminacji kobiet. Ponadto zauważa, że TSUE w swoim orzecznictwie (paragrafy 72–79 powyżej) orzekł, że środek polegający na nagłym i znacznym obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku dotyczący między innymi sędziów nie może być uzasadniony ani w świetle celu ujednolicenia granic wiekowych obowiązkowego przejścia na emeryturę z zawodów w służbie publicznej, ani w świetle celu stworzenia „bardziej zrównoważonej” struktury wiekowej w obrębie danych zawodów, ułatwiającej do nich dostęp młodym prawnikom.

261. Trybunał zauważa, że niektóre argumenty przedstawione przez Rząd są podobne do tych odrzuconych przez TSUE. W niniejszej sprawie Trybunał nie widzi powodu, aby odstąpić od wniosków wyciągniętych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do tych argumentów. Zauważa, że pomimo przyjęcia wyżej wymienionego wyroku TSUE (zob. paragrafy 62–71 powyżej), sytuacja skarżących w niniejszej sprawie nie uległa zmianie, a dyskryminacja, na którą się skarżą, pozostaje w odniesieniu do nich niezmienną.

262. W odniesieniu do argumentu Rządu, zgodnie z którym skarżące mogły powołać się na art. 26 § 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. w celu skorzystania z warunków przejścia w stan spoczynku podobnych do tych, które przysługują sędziom płci męskiej, Trybunał przypomina, że stwierdził (zob. paragraf 235 powyżej), iż skarżące w niniejszej sprawie chciały skorzystać z prawa zagwarantowanego im nie przez przepisy wyżej wymienionego artykułu ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., lecz przez przepisy art. 26 § 1 tej samej ustawy. Ponadto, jak wynika z orzecznictwa krajowego (paragrafy 43–44 powyżej), to drugi z dwóch przepisów ustawowych, o których mowa powyżej, miał zastosowanie do sędziów płci żeńskiej w sytuacji podobnej do sytuacji skarżących w niniejszej sprawie, a nie pierwszy.

263. Trybunał zauważa, że w wyniku łącznego skutku przepisów różnicujących wiek przejścia w stan spoczynku polskich sędziów

w odniesieniu do mężczyzn i kobiet oraz ministerialnych odmów wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowisk sędziego przez skarżące po przekroczeniu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku, życie zawodowe skarżących zakończyło się o pięć lat wcześniej niż w przypadku sędziów płci męskiej znajdujących się w podobnej sytuacji. Trybunał odnotowuje, że wcześniejsze przejście skarżących w stan spoczynku nie tylko zaszkodziło ich karierom zawodowym, lecz także miało dla nich znaczące reperkusje, zwłaszcza pod względem finansowym. Stwierdza on, jak wynika z dowodów będących w jego posiadaniu, że wysokość świadczeń emerytalnych skarżących była bezpośrednio uzależniona od ich stażu pracy oraz że liczba lat pracy była decydującym czynnikiem przy obliczaniu każdego z dwóch składników tego samego wynagrodzenia, a mianowicie wynagrodzenia podstawowego z jednej strony i dodatku za staż pracy z drugiej strony. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że wykazano utratę zarobków, jaką miały ponieść skarżące w porównaniu z sędziami płci męskiej. Trybunał uważa, że dyskryminujący wpływ przedmiotowych środków na skarżące jest spotęgowany przez to, że po przejściu w stan spoczynku nie były one w stanie podjąć pracy, która umożliwiłaby im osiągnięcie zadowalającego rozwoju zawodowego.

264. W świetle wniosków, do których doszedł (zob. paragrafy 260–263 powyżej), Trybunał uważa, że nie jest konieczne badanie, czy czwarta skarżąca również doświadczyła dyskryminacji ze względu na wiek.

265. W świetle powyższego Trybunał oddala zarzut niewyczerpania krajowych środków odwoławczych w zakresie, w jakim odnosi się on do wyżej wymienionej skargi (zob. paragraf 262 powyżej), i stwierdza naruszenie art. 14 Konwencji w związku z art. 8 w odniesieniu do pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej.

IV. W PRZEDMIOCIE POZOSTAŁYCH ZARZUCANYCH NARUSZEŃ POSTANOWIEŃ KONWENCJI

266. Powołując się wyraźnie i co do istoty na art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, pierwsza i druga skarżąca zarzuciły, że otrzymywane przez nie emerytury były niższe niż emerytury otrzymywane przez sędziów płci męskiej w podobnej sytuacji.

267. Rząd kwestionuje te roszczenia.

268. Mając na uwadze swoje ustalenia (zob. paragrafy 259–265 powyżej), Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie nie ma potrzeby badania, czy doszło również do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w odniesieniu do pierwszej i drugiej skarżącej.

269. Powołując się na art. 13 Konwencji w związku z art. 8, czwarta skarżąca zarzuca, że nie miała skutecznego środka odwoławczego, za pomocą którego mogłaby wysunąć zarzut naruszenia art. 8 Konwencji.

270. Rząd stwierdza, że skarga ta jest niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji. Dodatkowo Rząd utrzymuje, że nie można stwierdzić naruszenia art. 13 Konwencji w odniesieniu do czwartej skarżącej.

271. Trybunał przypomina, że w przypadku, gdy dochodzone prawo jest prawem o charakterze cywilnym, art. 6 ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 13, którego gwarancje są wchłaniane przez ten pierwszy. W świetle powyższego oraz ustaleń na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał uznaje, że nie jest konieczne zbadanie, czy w niniejszej sprawie doszło również do naruszenia art. 13 Konwencji w związku z art. 8 (*Menéndes García przeciwko Hiszpanii* (dec.), nr 21046/07, 5 maja 2009 r.).

V. W PRZEDMIOCIE ZASTOSOWANIA ART. 41 KONWENCJI

272. Zgodnie z art. 41 Konwencji:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”.

A. Odszkodowanie

273. Skarżące utrzymują, że w wyniku przedterminowego przejścia w stan spoczynku każda z nich poniosła utratę zarobków w łącznej wysokości, odpowiednio, 118 968,55 euro (EUR), 130 700,45 EUR, 140 000 EUR et 22 956,86 EUR. Każda z nich przedstawiła szczegółowy wykaz kwot, których domaga się z tytułu szkód materialnych. Pierwsza i druga skarżąca domagają się również odsetek za zwłokę od przedmiotowych kwot w wysokości 5% za okres od dnia 21 maja 2018 r. do dnia zapłaty tych kwot.

274. Pierwsza i druga skarżąca dodają, że ich przedterminowe przejście w stan spoczynku zaszkodziło ich karierze i reputacji zawodowej, a w rezultacie wywołało u nich znaczące poczucie frustracji. W związku z tym każda z nich domaga się zasądzenia kwoty 15 000 EUR wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości 5% rocznie. Czwarta skarżąca domaga się 50 000 EUR tytułem szkody niematerialnej.

275. Rząd uważa, że kwota dochodzona z tytułu szkody niematerialnej jest nadmierna i nieuzasadniona. Twierdzi on, po pierwsze, że nie ma potrzeby zasądzania jakiegokolwiek kwoty z tytułu szkody materialnej, a po drugie, że kwoty dochodzone w tym zakresie przez zainteresowane strony są hipotetyczne.

276. Nie spekulując na temat dokładnych kwot, jakie mogłyby stanowić wynagrodzenia i dodatki, które skarżące otrzymałyby, gdyby nie zostały przedterminowo przeniesione w stan spoczynku, Trybunał zauważa, że skarżące poniosły szkodę materialną, którą należy wziąć pod uwagę (zob.,

odpowiednio, *Baka, op.cit.*, § 191). Uważa również, że skarżące musiały ponieść szkodę niematerialną, w odniesieniu do której samo stwierdzenie naruszenia Konwencji w niniejszym wyroku nie stanowi wystarczającego zadośćuczynienia. Orzekając na zasadzie słuszności i w świetle wszystkich informacji będących w jego posiadaniu, Trybunał uznaje za uzasadnione zasądzenie na rzecz pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej kwoty po 26 000 EUR, a na rzecz trzeciej skarżącej kwoty 20 000 EUR, biorąc pod uwagę wszystkie elementy szkody łącznie, plus wszelkie kwoty, które mogą być należne od tych kwot tytułem podatku.

B. Koszty i wydatki

277. Pierwsza i druga skarżąca domagają się solidarnie kwoty 2 600 PLN⁹ tytułem kosztów i wydatków związanych z postępowaniem przed Trybunałem, wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości 5,60% rocznie za okres od dnia wydania wyroku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka do dnia zapłaty przedmiotowej kwoty. Trzecia skarżąca zgłosiła podobne roszczenie bez określenia kwoty. W odniesieniu do czwartej skarżącej, domagała się ona zapłaty na rzecz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (Warszawa) odpowiednio 987 EUR i 86,75 EUR z tytułu kosztów związanych z jej reprezentacją *pro bono* przed Trybunałem oraz tłumaczeniem dokumentów przesłanych jej przez Fundację.

278. Rząd zauważa, że ustalono jedynie wysokość kosztów będących przedmiotem roszczeń pierwszej i drugiej skarżącej. Zwrócił się do Trybunału o oddalenie wniosków trzeciej i czwartej skarżącej o zwrot kosztów i wydatków.

279. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżący może uzyskać zwrot poniesionych przez siebie kosztów i wydatków tylko wtedy, gdy zostanie wykazana ich realność, niezbędność i zasadność ich wysokości. Zgodnie z Regulą 60 § 2 Regulaminu Trybunału skarżący musi określić ilościowo i szczegółowo wszystkie swoje roszczenia, w przeciwnym razie Trybunał może odrzucić jego skargę w całości lub w części (*Karácsony i Inni przeciwko Węgrom* [WI], nr 42461/13 i 44357/13, § 189, 17 maja 2016 r.). W niniejszej sprawie, mając na względzie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu oraz wyżej wymienione kryteria, Trybunał przyznaje pierwszej i drugiej skarżącej kwotę 600 EUR tytułem kosztów i wydatków związanych z postępowaniem przed nim i oddala żądania trzeciej i czwartej skarżącej w tym zakresie.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW, TRYBUNAŁ,

1. *Postanawia*, jednogłośnie, połączyć skargi;

⁹ Ok. 565 EUR.

2. *Uznaje* większością głosów skargi za dopuszczalne;
3. *Postanawia* większością głosów przyłączyć zarzut wstępny dotyczący niewyczerpania krajowych środków odwoławczych do istoty sprawy w zakresie, w jakim odnosi się on do skarg, o których mowa w paragrafach 149 i 225 wyroku, i oddalić go;
4. *Orzeka*, pięcioma głosami do dwóch, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji;
5. *Orzeka*, pięcioma głosami do dwóch, że doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z jej art. 8 w odniesieniu do pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej;
6. *Orzeka* jednogłośnie, że nie ma konieczności badania skarg wniesionych na podstawie art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art. 13 Konwencji w związku z art. 8 Konwencji;
7. *Orzeka*, pięcioma głosami do dwóch,
 - a) że pozwane państwo musi wypłacić, w terminie trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się wyroku zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, następujące kwoty, w przeliczeniu na walutę pozwanego państwa, według kursu obowiązującego w dniu rozliczenia:
 - i. po 26 000 EUR (dwadzieścia sześć tysięcy euro) za szkody materialne i niematerialne na rzecz pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej, powiększone o wszelkie kwoty, które mogą być od skarżących należne tytułem podatku;
 - ii. 20 000 EUR za szkody materialne i niematerialne na rzecz trzeciej skarżącej, powiększone o wszelkie kwoty, które mogą być od skarżącej należne tytułem podatku;
 - iii. 600 EUR łącznie na rzecz pierwszej i drugiej skarżącej, powiększone o wszelkie kwoty, które mogą być należne z tytułu podatku, tytułem kosztów i wydatków;
 - b) że od upływu wspomnianego okresu do chwili zapłaty od kwot tych należne są odsetki proste według stopy równej stopie procentowej kredytu Europejskiego Banku Centralnego, obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
2. *Oddala* jednogłośnie żądanie słusznego zadośćuczynienia w pozostałym zakresie.

WYROK W SPRAWIE PAJĄK I INNI przeciwko POLSCE

Sporządzono w języku francuskim i przekazano w formie pisemnej w dniu 24 października 2023 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu.

Renata Degener
Kancierz

Marko Bošnjak
Przewodniczący

Do niniejszego wyroku, zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału, załączona jest opinia odrębna sędziów K. Wojtyczka i P. Paczolaya.

M.B.
R.D.

WSPÓLNA OPINIA ROZBIEŻNA SĘDZIÓW WOJTYCZKA I PACZOLAYA

1. Z całym szacunkiem dla większości, nie zgadzamy się z wnioskiem, że skargi nr 25226/18 (pierwsza skarżąca), nr 25805/18 (druga skarżąca) i nr 43949/19 (czwarta skarżąca) są dopuszczalne. Ponadto nie zgadzamy się z wnioskiem, że prawa, na które powoływały się zainteresowane strony w tych skargach, zostały naruszone.

Zgadzamy się natomiast z większością, że skarga na podstawie art. 6 w skardze nr 8378/19 (skarga trzeciej skarżącej) jest dopuszczalna. Zgadzamy się również, że w przypadku trzeciej skarżącej doszło do naruszenia prawa dostępu do sądu, ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która była właściwa do rozpatrzenia odwołania skarżącej, nie spełniała kryteriów określonych w art. 6.

Ogółem natomiast pragniemy uściślić, że podzielamy obawy większości dotyczące potrzeby ochrony sądownictwa przed ingerencją władzy wykonawczej.

1. Przepisy prawa krajowego mające zastosowanie

2. Sprawa dotyczy powszechnej reformy systemu emerytalnego w Polsce wprowadzonej ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. W wyniku tej reformy przywrócono poprzedni system, oparty na wieku emerytalnym wynoszącym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

3. Pierwsza, druga, trzecia i czwarta skarżąca skorzystały z prawa przysługującego im na mocy art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (o której mowa powyżej) i zgłosiły Ministrowi Sprawiedliwości wolę zajmowania stanowiska sędziego po przekroczeniu nowego ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych rolą Ministra jest przyjęcie do wiadomości tego zawiadomienia, ponieważ Minister nie ma uprawnień do wniesienia sprzeciwu wobec otrzymanego zawiadomienia.

Trzecia skarżąca skorzystała następnie z prawa przysługującego jej na mocy art. 69 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, zmienionej ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. Wystosowała oświadczenie do Krajowej Rady Sądownictwa w którym wyraziła chęć pełnienia obowiązków sędziego po ukończeniu 60. roku życia.

Uzasadnienie wyroku opiera się w szczególności na wnioskach wyciągniętych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 5 listopada 2019 r. (C-192/18, EU:C:2019:924). Wyrok ten dotyczy jednak uprawnień Ministra Sprawiedliwości określonych w ustawie z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów

powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przepisy te nie mają zastosowania w niniejszej sprawie. W związku z tym odniesienie do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. paragraf 175) może, przy braku dalszych wyjaśnień, wprowadzać w błąd.

4. Polskie prawo gwarantuje bardzo szerokie prawo dostępu do sądów administracyjnych (zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. regulująca postępowanie przed sądami administracyjnymi, przedstawiona w paragrafie 35 wyroku). Zgodnie z art. 3 tej ustawy, właściwość sądów administracyjnych obejmuje „decyzje administracyjne” (w rozumieniu polskiego prawa administracyjnego), jak również wszelkie akty lub czynności z zakresu administracji, które dotyczą praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Chociaż większość składu przedstawia ten przepis w części uzasadnienia poświęconej prawu krajowemu, nie wyciąga z niego żadnych wniosków przy badaniu istoty sprawy.

Ponadto zwracamy uwagę, że polskie prawo gwarantuje również bardzo szerokie prawo dostępu do sądów powszechnych we wszystkich sprawach (wszystkich sporach dotyczących praw i obowiązków), które nie zostały przekazane innym sądom (zob. art. 45 Konstytucji w związku z art. 177 Konstytucji, a także art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego). Co do zasady, spory dotyczące emerytur podlegają właściwości sądów powszechnych. W tym kontekście zwracamy uwagę na orzecznictwo sądów powszechnych (sądów pracy), które nakazały władzom umożliwienie zawieszonym sędziom wykonywania ich obowiązków (*Tuleya przeciwko Polsce*, nr 21181/19 i 51751/20, §§ 114–118, 6 lipca 2023 r.).

5. Pragniemy zauważyć, że w orzeczeniach II Sa/Wa 270/18 z dnia 24 kwietnia 2018 r. i II SA/Wa 299/18 (zob. paragrafy 43 i 177) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, orzekając w pierwszej instancji, uznał brak swojej właściwości w przedmiocie stwierdzenia nieważności pism, w których Minister Sprawiedliwości poinformował zainteresowanych sędziów o odmowie udzielenia im zgody na dalsze zajmowanie stanowisk po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku, uznając, że przedmiotowe pisma nie były decyzjami administracyjnymi, a Minister nie był właściwy do orzekania w tej sprawie. Sąd administracyjny, uznając skargę za niedopuszczalną, orzekł zatem – w pewnym sensie – co do istoty problemu, wyjaśniając, że pismo Ministra nie miało podstawy prawnej. Wniesiona skarga została uznana za niedopuszczalną jako bezprzedmiotowa.

Prawdą jest, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu II Sa/Wa 299/18 z dnia 25 czerwca 2018 r. w sposób ogólny uznał, że przedmiotowe pisma nie były decyzjami administracyjnymi, które podlegałyby jego właściwości.

Należy jednak zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny (w postanowieniach II GSK 92/19 i II GSK 93/19 z dnia 15 października 2019 r., zob. paragrafy 43 i 177), uznając, że art. 26 § 1 ustawy z dnia 16 listopada

2016 r. nie przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień decyzyjnych, przyjął odmienne podejście i orzekł, że odwołania wymagają rozpatrzenia przez sędziego co do istoty. Następnie sądy administracyjne orzekające w takich sprawach konsekwentnie stwierdzały nieważność pism odmownych wydanych przez Ministra Sprawiedliwości (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r., II GSK 846/20, oraz z dnia 26 listopada 2020 r., II GSK 934/20).

6. W tym kontekście zwracamy uwagę na pewne niespójności lub wahania w uzasadnieniu wyroku, które odzwierciedlają trudności sądu międzynarodowego w precyzyjnym ustaleniu treści prawa krajowego w całej jego złożoności.

Odnosząc się do kwestii, przy weryfikacji kryteriów Eskelinen, czy prawo krajowe pozbawiło skarżące prawa dostępu do sądu (paragrafy 131–134), większość składu wołała nie zajmować stanowiska w tej kwestii (zob. paragraf 134). Jednakże, badając istotę sprawy, w paragrafie 184, większość stwierdza: „W tych okolicznościach Trybunał nie jest przekonany, że środki odwoławcze wskazane przez Rząd były skuteczne. Trybunał stwierdza zatem, że prawo skarżących do dostępu do sądu zostało ograniczone”. W paragrafie 198 Trybunał stwierdza, że Rząd nie podał żadnych powodów uzasadniających „brak [...] kontroli sądowej”. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, czy dla większości kontrola sądowa jest całkowicie nieobecna, czy też istnieje, ale istnieją wątpliwości co do jej skuteczności.

W paragrafie 160 większość odnosi się do „środka polegającego na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wyrażania lub niewyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu nowego niższego wieku przejścia w stan spoczynku”. Jednakże, w paragrafie 173 *in fine*, większość słusznie wyjaśnia, że przepisy krajowe mające zastosowanie w niniejszej sprawie, zgodnie z wykładnią sądów krajowych, nie przyznawały Ministrowi takiego uprawnienia i że próba skorzystania z niego była niezgodna z prawem.

W paragrafie 160, w kontekście kwestii przestrzegania sześciomiesięcznego terminu w odniesieniu do skargi czwartej skarżącej dotyczącej braku dostępu do sędziego większość stwierdziła, że nie podziela argumentu Rządu, że odwołanie czwartej skarżącej było w oczywisty sposób skazane na niepowodzenie (z punktu widzenia kwestii dostępu do sądu), podczas gdy w paragrafie 183 wyjaśniła, że w każdym razie odwołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie gwarantowałoby dostępu do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

W paragrafie 160 większość wyjaśnia, że przedmiotowe przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku sędziów „były nowe w momencie zaistnienia stanu faktycznego w niniejszej sprawie”, podczas gdy w paragrafie 179 stwierdza: „W związku z tym Trybunał uważa, że przykłady orzecznictwa przedstawione przez Rząd nie mogą służyć jako potwierdzenie istnienia praktyki krajowej, która w czasie istotnym dla sprawy miałaby

umożliwić skarżącym dostęp do sądu na potrzeby zbadania decyzji ministerialnej o odmowie dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku”. Niemożliwe jest potwierdzenie istnienia praktyki krajowej, jeśli dane ustawodawstwo jest nowe, a sądy najwyższych instancji nie miały jeszcze czasu ani możliwości rozstrzygnięcia tej kwestii.

W paragrafie 140 większość stwierdza między innymi: „Biorąc bowiem pod uwagę szczególnie status pracowników wymiaru sprawiedliwości i znaczenie kontroli sądowej postępowań dotyczących odwoływania sędziów z urzędu, Trybunał uważa, że nie można stwierdzić, że szczególna więź zaufania między państwem a skarżącymi uzasadniała wyłączenie praw gwarantowanych przez Konwencję [...]”. Udzielona odpowiedź (zob. również wcześniejsze paragrafy wyroku) wyklucza wyjątki od kontroli sądowej. Jednak w paragrafie 186 większość stwierdziła, że „nie kwestionuje zasadności deklarowanego celu spornego ograniczenia jako takiego”, zaś w paragrafie 198 stwierdza, że „powinny istnieć poważne powody uzasadniające wyjątkowy brak kontroli sądowej”.

Artykuł 6

7. Podobnie jak większość uważamy, że art. 6 ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

8. Ponownie zauważamy (zob. powyżej), że stosując test Eskelinen większość, zajmując się kwestią, czy prawo krajowe pozbawiło skarżące prawa dostępu do sądu (paragraf 134), unika zajęcia stanowiska i koncentruje się na pytaniu, czy domniemane wykluczenie skarżących z dostępu do sądu było oparte na obiektywnych podstawach związanych z interesem państwa (paragrafy 135–142). Odpowiedź zasadniczo wyklucza możliwość uzasadnienia takich wyłączeń w odniesieniu do sędziów.

W obliczu takiego podejścia nasuwają się trzy uwagi. Po pierwsze poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy wyłączenie dostępu do sądu jest zgodne z prawem, nie ma sensu, dopóki Trybunał nie ustali precyzyjnie ważności, miejsca w hierarchii norm, treści, zakresu i podstawy tekstowej przepisów prawa wyłączających dostęp do sądu. Po drugie kwestia zasadności wyłączenia dostępu do sądów jest rozpatrywana dwukrotnie: raz podczas badania możliwości zastosowania art. 6, a drugi raz podczas badania istoty i ustalaniu, czy ograniczenie dostępu do sądów jest dozwolone na mocy art. 6. Po trzecie przyjęte podejście pokazuje nieoperacyjny charakter testu Eskelinen. Co więcej, kryteria te są źródłem niespójności nie tylko w pismach procesowych stron, lecz także w uzasadnieniu niniejszego wyroku (zob. poniżej). Naszym zdaniem lepszym rozwiązaniem byłoby uproszczenie obecnego podejścia poprzez jednoznaczne stwierdzenie, że art. 6 ma zastosowanie do sporów z zakresu prawa pracy dotyczących urzędników

służby cywilnej i sędziów, a także do sporów dotyczących emerytur tych kategorii zawodowych.

9. Większość „stwierdza, że prawo skarżących do dostępu do sądu zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji zostało naruszone”.

Naszym zdaniem analiza polskiego ustawodawstwa i orzecznictwa wyraźnie pokazuje, że pierwsza, druga i czwarta skarżąca miały dostęp do sądów w celu zakwestionowania pism Ministra Sprawiedliwości i ich skutków.

Po pierwsze skarżące miały dostęp do sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku II Sa/Wa 270/18 z dnia 24 kwietnia 2018 r. uznał, że akty Ministra nie miały podstawy prawnej (*ultra vires*). W każdym razie orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, o których mowa w paragrafach 43 i 177, nie były prawomocne w chwili złożenia skarg nr 1, 2 i 3, a rozpatrywane odwołania nie były pozbawione szans powodzenia. Późniejsze orzecznictwo dobitnie potwierdza, że dostęp do sądów administracyjnych pozostał otwarty.

Po drugie skarżące mogły wnieść sprawę do sądu pracy, aby dochodzić swoich praw. Chociaż prawdą jest, że Rząd nie wspomina o takiej możliwości, Trybunał jest świadomy istnienia wyroków wydanych przez sądy pracy na korzyść polskich sędziów, którzy zostali pozbawieni możliwości zajmowania stanowiska (zob. powyżej).

Wobec powyższego trudno jest zaakceptować wniosek, zgodnie z którym pierwsza, druga i czwarta skarżąca nie miały dostępu do sądów.

Jak wspomniano powyżej, większość stwierdza, między innymi, w paragrafie 184, że „Trybunał nie jest przekonany, że środki odwoławcze wskazane przez Rząd były skuteczne”.

Stwierdzenie to nasuwa trzy uwagi. Po pierwsze odzwierciedla to pewne pomieszanie kwestii dostępu do sądów i skuteczności środków odwoławczych. Chociaż te dwie kwestie są ze sobą powiązane, należy je jednak rozróżnić, a związek między nimi należy precyzyjniej wyjaśnić. Po drugie, naszym zdaniem, nawet w przypadku wątpliwości co do dostępu do sądu lub skuteczności sądowego środka odwoławczego, skarżący powinien spróbować wnieść skargę do sądu krajowego przed wniesieniem skargi do Trybunału, w której zarzuca brak dostępu do sądu. Po trzecie skarżący może wnieść skargę do Trybunału bez podejmowania próby wniesienia sprawy do sądu krajowego jedynie w sytuacjach, w których ustalono, że droga sądowa pozostaje zamknięta lub że wszelkie możliwe środki odwoławcze są nieskuteczne.

10. Większość, w paragrafie 140 *in fine*, w sposób dorozumiany przewiduje dla sędziów prawo dostępu do właściwego sądu w celu unieważnienia obowiązujących przepisów prawa. Naszym zdaniem dostęp do Trybunału Konstytucyjnego nie powinien być zarezerwowany dla sędziów, lecz otwarty dla wszystkich, którzy chcą dochodzić swoich praw obywatelskich (w rozumieniu art. 6) w obliczu ingerencji ustawodawcy.

Art. 14 w związku z art. 8

11. Zgadzaemy się z większością, że naruszające prawo przepisy dyskryminowały kobiety-sędziów. Nie zgadzamy się jednak z wnioskiem, że art. 8 Konwencji ma zastosowanie w niniejszej sprawie. O ile przedmiotowe ustawodawstwo niezaprzeczalnie wywarło negatywny wpływ na życie zawodowe skarżących, o tyle skutki na podstawie art. 8 (ochrona życia prywatnego) nie osiągnęły progu powagi wymaganego do powstania pytania na podstawie art. 14 w związku z art. 8 Konwencji. W tej kwestii odsyłamy do naszej wspólnej opinii rozbieżnej dołączonej do wyroku w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce* (nr 35599/20, 6 października 2022 r.).

Podniesiona kwestia jest objęta Protokołem dodatkowym nr 12 do Konwencji, który nie został ratyfikowany przez pozwane państwo.

Konkluzja

12. W niniejszej sprawie nie ma dowodów wskazujących na to, że odmówiono dostępu do sądów w odniesieniu do skarg nr 25226/18 (pierwszej skarżącej), nr 25805/18 (drugiej skarżącej) i nr 43949/19 (czwartej skarżącej).

Sprawa ta ustanawia w orzecznictwie nową formę ograniczenia prawa dostępu do sądu: brak krajowej praktyki potwierdzającej istnienie takiego dostępu z wystarczającą jasnością. Wydany wyrok całkowicie podważa zasadę pomocniczości, która została starannie opracowana w orzecznictwie Trybunału i była szczególnie podkreślana w ostatnich latach.

WYROK W SPRAWIE PAJĄK przeciwko POLSCE

ZAŁĄCZNIK

Wykaz spraw:

Lp.	Skarga nr	Nazwa sprawy	Data wniesienia	Skarżący Rok urodzenia Miejsce zamieszkania Obywatelstwo	Reprezentowany przez
1.	25226/18	Pająk przeciwko Polsce	21/05/2018	Lucyna PAJĄK 1956 Nowy Targ polskie	Władysław CHOWANIEC
2.	25805/18	Kuzak przeciwko Polsce	21/05/2018	Marta KUZAK 1957 Nowy Targ polskie	Władysław CHOWANIEC
3.	8378/19	Kabzińska przeciwko Polsce	30/01/2019	Elżbieta Jadwiga KABZIŃSKA 1953 Kielce polskie	Maciej Jakub KABZIŃSKI
4.	43949/19	Jezierska przeciwko Polsce	12/08/2019	Danuta JEZIERSKA 1955 Gorzów Wielkopolski polskie	Piotr KŁADOCZNY