



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

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.mfa.gov.pl/en

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.msz.gov.pl

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 197

Czerwiec 2016 r.

Baka p. Węgrom [Wielka Izba] – skarga nr 20261/12

Wyrok z 23.06.2016 r. [Wielka Izba]

Art. 6

Postępowanie cywilne

Art. 6 ust. 1

Dostęp do sądu

Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym

Brak możliwości kwestionowania przez skarżącego przedwczesnego zakończenia jego mandatu jako Prezesa Sądu Najwyższego: *zastosowalność art. 6, naruszenie*

Art. 10

Art. 10 ust. 1

Wolność wyrażania opinii

Przedwczesne zakończenie mandatu Prezesa Sądu Najwyższego na skutek wyrażania przez niego publicznie poglądów w ramach swoich obowiązków zawodowych: *naruszenie*

Fakty – Skarżący, były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, został wybrany na Prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego na sześcioletnią kadencję kończącą się w 2015 r. Jako prezes tego sądu oraz Krajowej Rady Sądownictwa wyrażał opinie na temat różnych reform ustawodawczych wpływających na sądownictwo. Przepisy przejściowe nowej Konstytucji (węgierska Ustawa zasadnicza z 2011 r.) przewidywały, że następcą prawnym Sądu Najwyższego będzie Kúria, a mandat prezesa Sądu Najwyższego zakończy się po wejściu w życie nowej Konstytucji. W rezultacie, mandat skarżącego jako Prezesa Sądu Najwyższego zakończył się 1 stycznia 2012 r. Zgodnie z nowymi kryteriami wyboru prezesa nowej Kúrii od kandydatów wymagano co najmniej pięciu lat

doświadczenia jako sędzieja na Węgrzech. Czas sprawowania funkcji sędziego w sądzie międzynarodowym nie był wliczany. Spowodowało to, że skarżący nie spełniał wymogów, by być wybranym na stanowisko prezesa nowej Kúrii.

W wyroku z 27 maja 2014 r. (zobacz [Nota informacyjna nr 174](#)), Izba Trybunału jednomyślnie stwierdziła, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji (prawo dostępu do sądu), ponieważ skarżący nie miał możliwości kwestionowania przedwczesnego zakończenia jego mandatu. Stwierdziła również naruszenie prawa skarżącego do wolności wyrażania opinii na podstawie art. 10, po ustaleniu, że przedwczesne zakończenie mandatu skarżącego było skutkiem opinii wyrażanych przez niego publicznie w ramach obowiązków zawodowych.

W dniu 15 grudnia 2014 r. sprawa została przekazana do Wielkiej Izby na wniosek rządu.

Prawo – art. 6 ust. 1

(a) *Zastosowalność*

(i) *Istnienie prawa* – Zgodnie z prawem krajowym, mandat skarżącego jako prezesa Sądu Najwyższego miał trwać sześć lat, chyba że zostałby zakończony na mocy wzajemnego porozumienia, rezygnacji lub odwołania. Istniało zatem po stronie skarżącego prawo do odbycia jego kadencji do upływu tego terminu lub do zakończenia jego mandatu sędziowskiego. Pogląd ten wspierały również konstytucyjne zasady niezależności sędziowskiej oraz nieusuwalności sędziów. A zatem, skarżący mógł w sposób dający się uzasadnić twierdzić, że był uprawniony do ochrony przed usunięciem z urzędu w czasie sprawowania swojego mandatu. Fakt, że jego mandat został zakończony *ex lege* przez nowe ustawodawstwo, nie może usuwać z mocą wsteczną faktu, że prawo to dało się uzasadnić na podstawie regulacji mających zastosowanie w czasie wyboru.

(ii) *Cywilny charakter prawa* – W celu rozstrzygnięcia, czy prawo, na które powoływał się skarżący, miało charakter „cywilny”, Trybunał zastosował kryteria wypracowane w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni p. Finlandii* ([Wielka Izba], skarga nr 63235/00, 19 kwietnia 2007 r., [Nota informacyjna nr 96](#)). W odniesieniu do pierwszego warunku testu *Vilho Eskelinen* – czy prawo krajowe wyraźnie wyłączało dostęp do sądu w odniesieniu do danego stanowiska lub kategorii pracowników – Trybunał zauważył, że w kilku sprawach, w których stwierdził, że warunek ten był spełniony, przedmiotowe wyłączenie było jasne i wyraźne.* Jednakże, w obecnej sprawie wobec skarżącego nie wyłączono w sposób wyraźny prawa dostępu do sądu; zamiast tego, jego dostęp do sądu został uniemożliwiony przez fakt, że przedwczesne zakończenie jego mandatu zostało zawarte w przepisach przejściowych nowego ustawodawstwa, które weszło w życie w 2012 r. Uniemożliwiło mu to kwestionowanie tego środka przed Trybunałem ds. Służby Publicznej, do czego byłby uprawniony w razie odwołania na podstawie wcześniej obowiązujących regulacji prawnych. Trybunał był więc zdania, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy musi ustalić, czy dostęp do sądu został wyłączony przez prawo krajowe przed, czy raczej w momencie przyjęcia zaskarżonego środka dotyczącego skarżącego.** Trybunał zauważył ponadto, że aby ustawodawstwo krajowe wyłączające dostęp do sądu miało jakikolwiek skutek na gruncie art. 6 ust. 1 w konkretnej sprawie, musi być ono zgodne z zasadą praworządności, która zakazuje ustaw skierowanych przeciwko określonej osobie, jak to miało miejsce w sprawie skarżącego. W świetle powyższych względów, nie można uznać, że prawo krajowe wyraźnie wyłączało dostęp do sądu względem roszczenia opartego na zarzucanej bezprawności zakończenia mandatu skarżącego. Nie został zatem spełniony pierwszy warunek testu *Vilho Eskelinen*, a art. 6 miał zastosowanie w jego aspekcie prawnocywilnym.

(b) *Zgodność* – Na skutek ustawodawstwa, którego zgodność z wymogami praworządności była wątpliwa, przedwczesne zakończenie mandatu skarżącego nie było

przedmiotem kontroli ani nie podlegało kontroli ze strony jakichkolwiek podmiotów wykonujących władzę sądową. Odnotowując rosnące znaczenie przypisywane przez instrumenty międzynarodowe oraz instrumenty Rady Europy, a także przez orzecznictwo sądów międzynarodowych i praktykę innych organów międzynarodowych, kwestii rzetelności proceduralnej w sprawach dotyczących usunięcia lub odwołania sędziów, Trybunał uznał, że państwo naruszyło samą istotę prawa dostępu skarżącego do sądu.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (piętnastoma głosami do dwóch)

Art. 10

(a) *Istnienie ingerencji* – W poprzednich sprawach dotyczących postępowań dyscyplinarnych lub usunięcia albo mianowania sędziów Trybunał uznał, że art. 10 ma zastosowanie, gdy zaskarżone środki były spowodowane wypowiedziami skarżących na pewne tematy i nie dotyczyły wypełniania przez nich kryteriów do wykonywania służby publicznej lub ich kwalifikacji zawodowych do wykonywania funkcji sędziowskich.*** W innych sprawach Trybunał stwierdzał, że zaskarżony środek nie był związany z wykonywaniem wolności wyrażania opinii.

W obecnej sprawie żaden sąd krajowy nie zbadał kiedykolwiek zarzutów skarżącego lub powodów zakończenia jego mandatu. Fakty tej sprawy muszą zatem zostać poddane ocenie i rozważeniu „w całości”, a przy ocenie dowodów Trybunał przyjął standard dowodu „poza uzasadnioną wątpliwością”. W tym względzie, Trybunał zauważył, że w 2011 r. skarżący, w ramach swych obowiązków zawodowych jako Prezes Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa, wyraził publiczną krytykę w sprawie różnych reform ustawowych dotyczących sądownictwa. Pomimo zapewnień udzielanych przez dwóch członków większości parlamentarnej i rząd w tym samym roku, iż wprowadzane ustawodawstwo nie zostanie wykorzystane do nienależytego zakończenia mandatów osób wybranych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów prawa, propozycje zakończenia mandatu skarżącego zostały upublicznione i przedłożone Parlamentowi wkrótce po jego przemówieniu w Parlamencie w listopadzie 2011 r. i zostały przyjęte w zaskakująco krótkim czasie. Mając na względzie sekwencję wszystkich wydarzeń, istniał dowód *prima facie* związku przyczynowego między wykonywaniem przez skarżącego jego wolności wyrażania opinii a zakończeniem jego mandatu. A zatem, ciężar dowodu jest przeniesiony na rząd.

W odniesieniu do powodów wskazanych przez rząd w celu uzasadnienia zaskarżonego środka, nie wydaje się, by zmiany wprowadzone w funkcjach najwyższej władzy sądowniczej lub zadaniach jej prezesa miały tak fundamentalny charakter, że mogły lub powinny były powodować przedwczesne zakończenie mandatu skarżącego. W konsekwencji, rząd nie wykazał w sposób przekonujący, że zaskarżony środek był powiązany z likwidacją stanowiska lub funkcji skarżącego w kontekście reformy najwyższej władzy sądowej. Stosownie do powyższego, można domniemywać, że przedwczesne zakończenie mandatu skarżącego zostało spowodowane wyrażeniem przez niego publicznie opinii i krytyki w ramach wykonywania jego obowiązków zawodowych, a zatem stanowiło ingerencję w wykonywanie przez niego prawa do wolności wyrażania opinii.

(b) *Czy ingerencja była uzasadniona* – Choć wątpliwe było, czy przedmiotowe ustawodawstwo było zgodne z wymogiem praworządności, Trybunał działał w oparciu o założenie, że ingerencja była przewidziana przez ustawę. Państwa Strony nie mogą w sposób uprawniony powoływać się na niezależność sędziowską, by uzasadnić środek taki, jak przedwczesne zakończenie mandatu prezesa sądu z powodów, które nie zostały ustalone prawem i które nie dotyczyły jakichkolwiek względów niekompetencji zawodowej lub niewłaściwego postępowania. W tych okolicznościach, zaskarżony środek wydawał się niezgodny z celem utrzymania niezależności sądownictwa.

W obecnej sprawie, zaskarżona ingerencja została spowodowana krytyką wyrażoną publicznie przez skarżącego w ramach jego obowiązków zawodowych jako Prezesa Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Wyrażanie opinii na temat reform ustawowych, które mogły mieć wpływ na sądownictwo i jego niezależność, było nie tylko jego prawem, ale także obowiązkiem. Skarżący wyraził swe poglądy i krytykę w sprawach o znaczeniu publicznym, a jego wypowiedzi nie wykraczały poza zwykłą krytykę ściśle z punktu widzenia zawodowego. Stosownie do powyższego, jego stanowisko oraz wypowiedzi wymagały wysokiego stopnia ochrony jego wolności wyrażania opinii i dokładnego zbadania wszelkiej ingerencji, a zakres marginesu oceny przyznany władzom krajowym był wąski. Ponadto, usunięto go ze stanowiska ponad trzy lata przed zakończeniem jego kadencji ustalonej na podstawie ustawodawstwa mającego zastosowanie w chwil jego wyboru. Trudno to pogodzić z potrzebą szczególnego uwzględnienia charakteru funkcji sędziowskiej jako niezależnej części władzy państwowej i zasady nieusuwalności sędziów, która jest kluczowym elementem utrzymania niezależności sędziowskiej. Przedwczesne zakończenie mandatu skarżącego niewątpliwie miało skutek mrożący, jako że musiało zniechęcić nie tylko jego, ale również innych sędziów i prezesów sądów na przyszłość do uczestniczenia w debacie publicznej na temat reform ustawowych dotyczących sądownictwa i bardziej ogólnie na temat kwestii dotyczących niezależności sądownictwa. Wreszcie, w świetle stwierdzeń Trybunału na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, zaskarżonym ograniczeniom nie towarzyszyły skuteczne i odpowiednie gwarancje przeciwko nadużyciom. W sumie, powody, na które powołało się Pozwane Państwo, nie mogą być uznane za wystarczające, by wykazać, że zaskarżona ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (piętnastoma głosów do dwóch)

Art. 41: 70.000 euro z tytułu szkody majątkowej i niemajątkowej.

* *Suküt p. Turcji* (decyzja, skarga nr 59773/00, 11 września 2007 r., [Nota informacyjna nr 100](#); oraz *Nedeltcho Popov p. Bułgarii*, skarga nr [61360/00](#), 22 listopada 2007 r.

** Trybunał zauważał, że przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby, że sam zaskarżony środek, który stanowił zarzucaną ingerencję w „prawo” skarżącego, mógłby jednocześnie stanowić podstawę prawną do wyłączenia roszczenia skarżącego spod dostępu do sądu. Otworzyłoby to drogę do nadużyć, umożliwiając Układającym się Państwom zamknięcie dostępu do sądu w odniesieniu do środków indywidualnych dotyczących ich urzędników, po prostu włączając te środki do uregulowań ustawowych o charakterze *ad hoc* nie podlegających kontroli sądowej.

*** *Wille p. Lichtensteinowi* [Wielka Izba], skarga nr 28396/95, 28 października 1999 r., [Nota informacyjna nr 11](#); oraz *Kudeshkina p. Rosji*, skarga nr 29492/05, 26 lutego 2009 r., [Nota informacyjna nr 116](#).

**** *Harabin p. Słowacji* (decyzja), skarga nr [58688/11](#), 29 czerwca 2004 r.; oraz *Harabin p. Słowacji*, skarga nr 58688/11, 20 listopada 2012 r., [Nota informacyjna nr 157](#).