



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

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

PIĄTA SEKCJA
SPRAWA GUMENYUK I INNI PRZECIWKO UKRAINIE

(Skarga nr 11423/19)
WYROK

Artykuł 6 ust. 1 (aspekt cywilny) • Nieproporcjonalne ograniczenie dostępu do sądu sędziów byłego Sądu Najwyższego Ukrainy, którzy po reformie ustawodawstwa nie mieli możliwości zaskarżyć decyzji o zakończeniu pełnienia przez nich funkcji sędziowskich • Zastosowanie art. 6 w sprawach cywilnych • Brak spełnienia drugiego warunku testu wypracowanego w sprawie *Eskelinen* • Sędziowie nie mogą stać na straży praworządności i nadawać skuteczności Konwencji, jeżeli prawo krajowe pozbawia ich przewidzianych Konwencją gwarancji w kwestiach bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezawisłości i bezstronności • Nieuzasadnione wyłączenie sędziów spod ochrony art. 6 w sprawach dotyczących warunków zatrudnienia na podstawie szczególnej więzi lojalności i zaufania z państwem • Możliwość wniesienia powództwa instytucjonalnego nie zastępuje prawa sędziego do wniesienia powództwa we własnym imieniu
Artykuł 8 • Życie prywatne • Bezprawna ingerencja w sprawowanie przez skarżących funkcji sędziów Sądu Najwyższego po likwidacji Sądu Najwyższego Ukrainy • Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niekonstytucyjności środków legislacyjnych i ich niezgodności z zasadą nieusuwalności sędziów mają istotne znaczenie • Oczywisty brak koordynacji działań w odniesieniu do sytuacji skarżących przez znaczny okres czasu poważnie podważył pewność prawną i przewidywalność konstytucyjnych zasad niezawisłości sądów

STRASBOURG
22 lipca 2021 r.
OSTATECZNY

22.11.2021 r.

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

W sprawie Gumieniuk i inni przeciwko Ukrainie,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Piąta Sekcja), zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Síofra O’Leary, *Przewodnicząca*,

Mārtiņš Mits,

Ganna Judkowska,

Lətif Hüseynov,

Jovan Ilievski,

Lado Chanturia,

Mattias Guyomar, *Sędziowie*,

oraz Victor Soloveytchik, *Kanclerz Sekcji*,

mając na uwadze:

skargę (nr 11423/19) przeciwko Ukrainie wniesioną do Trybunału na podstawie artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez ośmiu obywateli ukraińskich („skarżący”), których dane podano w załączonej tabeli;

decyzję o zakomunikowaniu skarg Rządowi Ukrainy („Rząd”);

oświadczenia stron;

obradując na posiedzeniu zamkniętym w dniach 25 maja i 29 czerwca 2021 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Niniejsza sprawa dotyczy sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy, którzy podnieśli zarzut bezprawnego uniemożliwienia im wykonywania obowiązków sędziowskich w wyniku reformy sądownictwa i zmian legislacyjnych w 2016 r. W tym względzie skarżący podnieśli zarzut naruszenia ich prawa do dostępu do sądu na podstawie art. 6 ust. 1 oraz prawa do poszanowania ich życia prywatnego na podstawie art. 8.

FAKTY

2. Skarżący reprezentowani byli przez panią O. Lioszenko, adwokat praktykującą w Kijowie.

3. Rząd reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, pana I. Liszczyne.

4. Przedstawione przez strony fakty sprawy można pokrótce zaprezentować w sposób przedstawiony poniżej.

5. W latach 1994-2008 skarżący zostali wybrani na stanowiska funkcji sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy (w dalszej części: „SNU”) na czas nieoznaczony.

I. ZMIANY LEGISLACYJNE Z 2016 R. – RESTRUKTURYZACJA
SĄDÓW NAJWYŻSZEJ INSTANCJI WYMIARU
SPRAWIEDLIWOŚCI W UKRAINIE

6. Istotny kontekst niniejszej sprawy stanowią protesty na Majdanie w latach 2013-2014, które doprowadziły do odejścia byłego prezydenta i zmiany reżimu na Ukrainie. Pod koniec listopada 2013 r. w Kijowie rozpoczęły się wielkie antyrządowe demonstracje, które następnie objęły inne miasta Ukrainy. Pod koniec lutego 2014 r. demonstracje przerodziły się w poważne starcia między protestującymi a organami ścigania, powodując liczne przypadki obrażeń ciała, a nawet śmierci (więcej informacji w tym względzie, zob. *Shmorgunov i inni przeciwko Ukrainie*, nr 15367/14 i 13 innych, §§ 9-17, 21 stycznia 2021 r.). W trakcie tych wydarzeń uznano, że niektórzy sędziowie sądów niższej instancji podejmowali arbitralne decyzje o zatrzymaniu demonstrantów (*ibid.*, §§ 468-70 i 477), które stanowiły element szerszej strategii w odniesieniu do protestów, które rozpoczęły się pokojowo i w których uczestniczyło wielu pokojowo nastawionych demonstrantów (*ibid.*, § 476). Zdaniem Rządu, w następstwie tych wydarzeń sądownictwo stało się najmniej zaufaną instytucją publiczną, a społeczeństwo powszechnie oczekiwało jego reformy.

7. Rząd oświadczył ponadto, że w 2015 r. prezydent Ukrainy zainicjował prace dotyczące strategii w zakresie reformy sądownictwa, która obejmowała zarówno modernizację ustawodawstwa, jak i przyjęcie poprawek do konstytucji Ukrainy. Projekt poprawek do konstytucji omawiano wspólnie z Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka). W swojej Opinii w sprawie proponowanych poprawek do konstytucji Ukrainy dotyczących sądownictwa zatwierdzonych przez Komisję Konstytucyjną w dniu 4 września 2015 r., nr 803/2015, CDL-AD(2015)027, 23-24 października 2015 r., Komisja Wenecka podtrzymała proponowane poprawki do konstytucji dotyczące sądownictwa (zob. par. 34 poniżej).

8. W dniu 2 czerwca 2016 r. Parlament przyjął poprawki do konstytucji Ukrainy w odniesieniu do zasad regulujących organizację i funkcjonowanie sądownictwa krajowego (ustawa nr 1401, która weszła w życie w dniu 30 września 2016 r.). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 125 ust. 3 konstytucji, w ukraińskim systemie sądowniczym sądem najwyższej instancji jest „Sąd Najwyższy” (w dalszej części: „SN”).

9. Równolegle z poprawkami do konstytucji, w dniu 2 czerwca 2016 r. Parlament uchwalił nową ustawę o sądownictwie i statusie sędziów (ustawa nr 1402 – zwana dalej „Ustawą o sądownictwie z 2016 r.”), która weszła w życie w dniu 30 września 2016 r. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, miała ona na celu, między innymi, optymalizację systemu sądownictwa i wprowadzenie odpowiednich mechanizmów uzupełniania kadry sędziowskiej, aby odpowiedzieć na społeczne zapotrzebowanie na

sprawiedliwe sądownictwo w Ukrainie. W uzasadnieniu wskazano, że projekt ustawy miał na celu podniesienie standardów zawodowych sądownictwa, ograniczenie immunitetu sędziów do wymiaru funkcjonalnego oraz zapewnienie ciągłego i sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie przejściowym. Zgodnie z uzasadnieniem, Sąd Najwyższy miał zostać ustanowiony jako nowy organ, do którego sędziowie będą powoływani w drodze konkursu. Funkcja zapewnienia stabilności i spójności praktyki sądowej zostałaby skoncentrowana w jednym nadrzędnym organie sądowym. Zmniejszenie liczby instancji sądowych w systemie wymiaru sprawiedliwości uprościłoby i przyspieszyło postępowanie sądowe.

10. Odmienne niż w poprzednim stanie prawnym, zgodnie z którym SNU nie posiadał uprawnień w zakresie kontroli kasacyjnej (które w ramach wcześniejszej reformy sądownictwa zostały przeniesione do wyspecjalizowanych sądów wyższej instancji), ustawa o sądownictwie z 2016 r. przewidywała, że Sąd Najwyższy, oprócz innych uprawnień, będzie ponownie sprawował funkcję kontroli kasacyjnej (art. 36 ust. 2) i że będzie złożony z Wielkiej Izby, Sądu Kasacyjnego Administracyjnego, Sądu Kasacyjnego Gospodarczego, Sądu Kasacyjnego Karnego i Sądu Kasacyjnego Cywilnego (art. 37 ust. 2). Ustawa o sądownictwie z 2016 r. wprowadziła również nową metodę ustalania wynagrodzeń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, co zaowocowało wyższymi wynagrodzeniami dla sędziów.

11. Rozdział XII ustawy o sądownictwie z 2016 r., zatytułowany „Przepisy końcowe i przejściowe”, przewidywał między innymi, ustanowienie SN i powołanie sędziów SN na podstawie wyników konkursu (punkt 4); działanie dotychczasowego SNU i trzech sądów kasacyjnych w ramach ich uprawnień określonych w prawie procesowym do czasu rozpoczęcia działalności przez SN i wejścia w życie odpowiednich przepisów proceduralnych regulujących postępowanie przed SN (punkt 6); zakończenie funkcjonowania istniejącego SN i trzech sądów kasacyjnych oraz ich likwidację zgodnie z procedurą przewidzianą w prawie (punkt 7); oraz zachowanie przez sędziów likwidowanych sądów (w tym SNU) statusu, praw i gwarancji określonych w dotychczasowej ustawie o statusie sędziów (punkt 7) oraz prawa do udziału w konkursie na stanowisko sędziego SN (punkt 14).

12. W dniu 3 października 2016 r. pełny skład sędziowski SNU zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o sądownictwie z 2016 r. w zakresie, w jakim dotyczyły one zakończenia działalności SNU i ustanowienia nowego SN. SNU argumentował między innymi, że uniemożliwienie sędziom wykonywania ich funkcji sędziowskich na skutek likwidacji SNU byłoby sprzeczne z konstytucją.

13. W dniu 7 listopada 2016 r. Wysoka Komisja do Spraw Kwalifikacji Sędziów (zwana dalej „Komisją Kwalifikacyjną”) ogłosiła konkurs na 120

stanowisk sędziów SN. W konkursie udział wzięło łącznie 846 kandydatów. Wśród kandydatów znalazło się 17 sędziów SNU (w tym czasie w SNU pracowało 21 sędziów). Wszyscy skarżący, z wyjątkiem drugiej skarżącej, wzięli udział w konkursie, jednak żaden z nich nie osiągnął zamierzonego celu.

14. W następstwie konkursu wybrano nowych sędziów i powołano ich do SN. W dniu 15 grudnia 2017 r. SN rozpoczął działalność.

15. W dniu 21 czerwca 2018 r. sekretarz rejestru państwowego wprowadził do rejestru państwowego podmiotów prawnych informację o wszczęciu likwidacji SNU. Pierwszy skarżący, występując w imieniu SNU, zakwestionował ten środek, jednakże w dniu 8 listopada 2018 r. Obwodowy Sąd Administracyjny w Kijowie odmówił rozpoznania skargi ze względu na brak legitymacji czynnej pierwszego skarżącego i zasugerował, że może on wszcząć postępowanie w imieniu własnym. W dniach 11 marca 2019 r. i 30 marca 2020 r. VI Administracyjny Sąd Apelacyjny i SN utrzymały to orzeczenie w mocy.

16. W dniu 2 sierpnia 2018 r. Komisja Kwalifikacyjna ogłosiła drugi konkurs, oferując siedemdziesiąt osiem kolejnych stanowisk sędziów SN. Konkurs został rozstrzygnięty w 2019 r. Pięciu członków Naczelnej Rady Wymiaru Sprawiedliwości (w dalszej części: „NRWS”) przedstawiło swoje kandydatury. Ostatecznie cztery z nich zostały rozpatrzone pozytywnie.

17. W dniu 18 lutego 2020 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę wniesioną w dniu 3 października 2016 r. przez pełny skład sędziowski SNU. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z konstytucją istnieje tylko jeden najwyższy organ sądowy, którego nazwę zmieniono z „Sądu Najwyższego Ukrainy” na „Sąd Najwyższy”. Ustalił ponadto, że zgodnie z zasadą nieusuwalności sędziów, sędziowie „dawnego” SNU powinni w dalszym ciągu pełnić swoje funkcje jako sędziowie „nowego” SN. Odpowiednie fragmenty wyroku brzmią następująco:

„7. Analiza systemowa przepisów konstytucji dotyczących „najwyższego organu sądowego w systemie sądów powszechnych” i „najwyższego sądu w ukraińskim systemie sądownictwa”, w związku z przepisami ustawodawstwa ukraińskiego o sądownictwie i procedurze sądowej, uprawnia Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia, że usunięcie słowa „Ukraina” – nazwy państwa – ze sformułowania „Sąd Najwyższy Ukrainy” nie naruszyło konstytucyjnego statusu tego organu władzy państwowej. (...)

Analiza systemowa poprawek do konstytucji, wprowadzonych ustawą nr 1401, wskazuje, że nie miały one na celu zakończenia działalności lub likwidacji Sądu Najwyższego Ukrainy jako organu władzy państwowej poprzez usunięcie słowa „Ukraina” – nazwy państwa – ze sformułowania „Sąd Najwyższy Ukrainy”.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawa nr 1401 nie naruszyła zasady ciągłości instytucjonalnej najwyższego organu sądowego, który – po wejściu ustawy nr 1401 w życie – w dalszym ciągu funkcjonował pod nazwą „Sąd Najwyższy”.

(...)

13. Przeprowadzenie analizy porównawczej przepisów konstytucji przed i po wprowadzeniu zmian do ustawy nr 1401, przepisów ustawy „o sądownictwie i statusie sędziów” z dnia 7 lipca 2010 r. oraz ustawy nr 1402 uprawnia Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia, iż nie występują różnice między statusem prawnym sędziego Sądu Najwyższego Ukrainy i sędziego Sądu Najwyższego.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zmiana nazwy organu przewidziana w konstytucji Ukrainy – Sąd Najwyższy Ukrainy – nie może nastąpić bez przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, ponieważ nie istnieją żadne różnice między statusem prawnym sędziego Sądu Najwyższego Ukrainy i sędziego Sądu Najwyższego, zaś usunięcie słowa „Ukraina” – nazwy państwa – ze sformułowania „Sąd Najwyższy Ukrainy” nie może stanowić ważnej podstawy do odwołania wszystkich sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy lub przeniesienia ich do innego sądu, szczególnie zaś do sądu niższej instancji.

Sędziowie Sądu Najwyższego Ukrainy muszą w dalszym ciągu wykonywać swoje obowiązki jako sędziowie Sądu Najwyższego. Zatem dokonywanie rozróżnienia między sędziami Sądu Najwyższego Ukrainy a sędziami Sądu Najwyższego nie jest zgodne z zasadą nieusuwalności sędziów, która stanowi element konstytucyjnej gwarancji niezawisłości sędziów.

(...)

W związku z powyższym, (...) Trybunał Konstytucyjny Ukrainy orzeka, iż:

(...)

2. Przepisy ust. 7 „i Sąd Najwyższy Ukrainy zostaje zlikwidowany”, ust. 14 „sędziowie Sądu Najwyższego Ukrainy” (...) Rozdziału XII „Przepisy końcowe i przejściowe” ukraińskiej ustawy „o sądownictwie i statusie sędziów” z dnia 2 czerwca 2016 r. są niezgodne z konstytucją Ukrainy (niekonstytucyjne).

(...)”

18. W czerwcu 2020 r. w parlamencie przedstawiono projekt ustawy nr 3711 zawierający postulat, aby sędziowie SNU zostali włączeni do składu osobowego SN. Do czerwca 2021 r. ustawa ta nie została jeszcze przyjęta, a skarżący nie byli w stanie powrócić do pełnienia obowiązków sędziów Sądu Najwyższego. Komisja Wenecka oraz Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy przedstawiły swoje uwagi dotyczące projektu ustawy (zob. par. 35 poniżej).

19. Zdaniem Rządu, Komisja ds. Likwidacji SNU regularnie oferowała skarżącym wypłatę wszystkich wynagrodzeń zgodnie z kwotami określonymi na podstawie poprzedniej ustawy o statusie sędziów, zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy o sądownictwie z 2016 r. Komisja ds. Likwidacji SNU udostępnił skarżącym kwoty ich wynagrodzeń i poinformował ich o tym. Z informacji dostępnych Trybunałowi wynika, że skarżący nie pobrali tych kwot.

II. PRÓBA PRZENIESIENIA SKARŻĄCYCH DO INNYCH SĄDÓW

20. W dniu 20 czerwca 2018 r. Komisja Kwalifikacyjna wydała zalecenia dotyczące przeniesienia skarżących do różnych sądów apelacyjnych.

21. Jedna ze skarżących (G. Kanygina) wniosła skargę przeciwko Komisji Kwalifikacyjnej, kwestionując zalecenie dotyczące jej przeniesienia. W dniu 27 sierpnia 2018 r. SN orzekając jako sąd pierwszej instancji, odrzucił skargę jako niedopuszczalną, uznając, że pani Kanygina nie mogła odwołać się od zalecenia, ponieważ NRWS nie podjęła jeszcze decyzji na podstawie tego zalecenia. W dniu 6 lutego 2019 r. Wielka Izba SN podtrzymała to orzeczenie w mocy.

22. W dniach 20 i 29 listopada 2018 r. NRWS odrzuciła powyższe zalecenia, nie rozpoznając ich jednak co do meritum, stwierdzając, że sądy apelacyjne, o których mowa, zaprzestały działalności w następstwie restrukturyzacji. W momencie podejmowania tej decyzji pięciu członków NRWS brało udział w drugim konkursie na stanowisko w nowym SN (zob. par. 16 powyżej), a jeszcze inny spośród członków NRWS był prezesem nowego SN.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE

I. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE

A. Konstytucja Ukrainy z 1996 r.

23. Zgodnie z konstytucją, nowe ustawy lub ustawy zmieniające istniejące ustawy nie mogą zawężać treści i zakresu istniejących konstytucyjnych praw i wolności (art. 22 ust. 3). Każdy ma prawo do pracy, obejmujące możliwość zdobywania środków na utrzymanie dzięki pracy, jaką dobrowolnie wybiera albo na jaką dobrowolnie się godzi (art. 43 ust. 1). Każdemu gwarantuje się prawo zaskarżenia w sądzie decyzji, działań lub bezczynności organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego i osób pełniących funkcje publiczne i urzędowe (art. 55 ust. 2).

24. Artykuł 126 konstytucji (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2016 r.) przewidywał, że sędziowie sprawowali swoje stanowiska na czas nieoznaczony, z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz tych sędziów, którzy zostali powołani po raz pierwszy na okres pięciu lat. Ten sam przepis przewidywał następującą wyczerpującą listę podstaw odwołania sędziów: (1) upływ kadencji, na którą sędzia został wybrany lub powołany; (2) osiągnięcie wieku sześćdziesięciu pięciu lat; (3) niezdolność do wykonywania obowiązków sędziowskich wynikająca z problemów zdrowotnych; (4) naruszenie przez sędziego zakazu łączenia stanowisk; (5) złamanie przysięgi sędziowskiej; (6) wyrok skazujący; (7) wygaśnięcie

obywatelstwa; (8) śmierć lub orzeczenie stwierdzające zaginięcie lub śmierć sędziego; oraz (9) rezygnację.

25. Po zmianach z 2016 r. art. 126 podobnie zawiera zasadę zajmowania stanowisk przez sędziów na czas nieoznaczony (art. 126 ust. 5) oraz wyczerpującą listę podstaw odwołania sędziów i wygaśnięcia ich urzędu, obejmującą odmowę przeniesienia sędziego do innego sądu w przypadku likwidacji lub reorganizacji sądu, w którym sędzia był zatrudniony (art. 126 ust. 6 pkt 5)

26. Zgodnie z art. 131 konstytucji (zmienionej w 2016 r.) NRWS składa się z dwudziestu jeden członków, z których dziesięciu wybiera kongres sędziów Ukrainy, spośród sędziów lub sędziów w stanie spoczynku, dwóch – powołuje Prezydent Ukrainy, dwóch – wybiera Rada Najwyższa Ukrainy, dwóch – wybiera zjazd adwokatów Ukrainy, dwóch – wybiera ogólnoukraińska konferencja prokuratorów, dwóch – wybiera zjazd przedstawicieli wyższych szkół prawniczych oraz placówek naukowych Prezes SN wchodzi w skład NRWS z urzędu.

B. Kodeks postępowania administracyjnego z 2005 r.

27. Artykuł 5 kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że każdy, kto twierdzi, że decyzja, działanie lub bezczynność organu publicznego narusza jego prawa, wolności lub uzasadnione interesy, ma prawo zwrócić się do sądu administracyjnego zgodnie z procedurą ustanowioną w tym kodeksie.

C. Ustawa o sądownictwie i statusie sędziów z 2016 r. („ustawa o sądownictwie z 2016 r.”)

28. Artykuł 53 ustawy o sądownictwie z 2016 r. stanowi, że sędzia nie może zostać przeniesiony do innego sądu bez swojej zgody, z wyjątkiem (1) przeniesienia w przypadku reorganizacji, likwidacji lub zaprzestania działalności sądu; (2) przeniesienia w ramach sankcji dyscyplinarnej.

D. Ustawa o Naczelnej Radzie Wymiaru Sprawiedliwości z 2016 r.

29. Zgodnie z ustawą o Naczelnej Radzie Wymiaru Sprawiedliwości, decyzja o przeniesieniu sędziego z jednego sądu do drugiego musi zostać podjęta przez NRWS: (1) na podstawie i w zakresie zalecenia Komisji Kwalifikacyjnej i załączonych do niego materiałów; lub (2) na podstawie protokołu Izby Dyscyplinarnej NRWS w sprawie przeniesienia sędziego do sądu niższej instancji w trybie dyscyplinarnym (art. 70). Kwestię przeniesienia sędziego z sądu do innego sądu należy rozpoznać na posiedzeniu NRWS (art. 71 ust. 1)), na które należy wezwać sędziego, którego sprawa dotyczy. Nieobecność takiego sędziego na rozprawie,

niezależnie od przyczyn, nie wyklucza rozpoznania sprawy pod jego nieobecność (art. 71 ust. 2)). Na początku rozprawy odczytać należy zalecenie Komisji Kwalifikacyjnej lub protokół Izby Dyscyplinarnej NRWS (art. 71 ust. 3)). NRWS ma obowiązek wydać decyzję z uzasadnieniem (art. 71 ust. 4)), od której można się odwołać. Sąd rozpoznający odwołanie ma obowiązek uchylić decyzję NRWS, jeżeli, między innymi, nie zawiera ona określonych prawem podstaw przeniesienia lub uzasadnienia wniosków NRWS (art. 72).

II. MATERIAŁY MIĘDZYNARODOWE

30. W Komentarzu Ogólnym nr 32 do artykułu 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Prawo do równości przed sądami i trybunałami oraz do rzetelnego procesu sądowego), opublikowanym w dniu 23 sierpnia 2007 r., Komitet Praw Człowieka ONZ stwierdził, co następuje (przypisy pominięto):

„20. Sędziowie mogą być odwoływani wyłącznie z poważnych powodów związanych z niewłaściwym postępowaniem lub niekompetencją, zgodnie z rzetelnymi procedurami zapewniającymi obiektywność i bezstronność określonymi w konstytucji lub ustawie. Odwołanie sędziów przez władzę wykonawczą, np. przed upływem kadencji, na którą zostali powołani, bez podania im konkretnych powodów i bez zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w celu zakwestionowania odwołania, jest niezgodne z zasadą niezawisłości władzy sądowniczej. To samo dotyczy, przykładowo, zwalniania przez władzę wykonawczą sędziów, którym zarzuca się korupcję, bez przestrzegania jakichkolwiek procedur przewidzianych przez prawo.”

31. Odpowiednie fragmenty Europejskiej Karty Statusu Sędziego (Dyrekcja Spraw Prawnych Rady Europy, 8-10 lipca 1998 r., DAJ/DOC (98)23) brzmią następująco:

„1.1. Status sędziego ma na celu zapewnienie kompetencji, niezawisłości i bezstronności, których każda jednostka słusznie oczekuje od sądów i każdego sędziego, któremu powierzono ochronę jej praw. Wyklucza każdy przepis i każdą procedurę, które mogłyby osłabić zaufanie do takich kompetencji, takiej niezawisłości i takiej bezstronności. Niniejsza Karta zawiera postanowienia, które są w stanie najlepiej zagwarantować osiągnięcie tych celów. Jej postanowienia mają na celu podniesienie poziomu gwarancji w poszczególnych państwach europejskich. Nie mogą one uzasadniać zmian przepisów krajowych zmierzających do obniżenia poziomu gwarancji już osiągniętego w danym państwie.

1.2. W każdym państwie europejskim podstawowe zasady dotyczące statusu sędziów są określone w normach wewnętrznych na najwyższym poziomie, a odpowiednie zasady w normach na poziomie co najmniej ustawodawstwa.

1.3. W odniesieniu do każdej decyzji mającej wpływ na wybór, zatrudnianie, mianowanie, przebieg kariery lub zakończenie urzędowania sędziego, ustawa przewiduje interwencję organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowę zasiadających stanowią sędziowie wybrani przez równych sobie sędziów zgodnie z metodami gwarantującymi możliwie najszerszą reprezentację sądownictwa.

1.4. Karta przyznaje każdemu sędziemu, który uważa, że jego prawa wynikające z ustawy lub, bardziej ogólnie, jego niezawisłość lub niezależność sądowa są zagrożone lub zostały naruszone lub ignorowane w jakikolwiek sposób, możliwość zwrócenia się do takiego niezależnego organu, oferującego skuteczne środki odwoławcze.

(...)

3.4. Sędzia sprawujący urząd w danym sądzie nie może co do zasady zostać powołany na inne stanowisko sędziowskie lub przeniesiony na inne miejsce, nawet w drodze awansu, bez wyrażenia na to dobrowolnej zgody. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko w przypadku, gdy przeniesienie jest przewidziane i zostało orzeczone w drodze sankcji dyscyplinarnej, w przypadku zgodnej z prawem zmiany systemu sądowego oraz w przypadku tymczasowego oddelegowania celem wsparcia innego sądu, przy czym maksymalny czas trwania takiego oddelegowania jest ściśle ograniczony przez ustawę, bez uszczerbku dla stosowania przepisów pkt 1.4 niniejszej Karty.”

32. Odpowiednie fragmenty uzasadnienia Europejskiej Karty Statusu Sędziego (wspomnianej powyżej) brzmią następująco:

„3.4 Karta gwarantuje nieusuwalność sędziów, co oznacza, że sędzia nie może zostać przeniesiony do innego sądu, a także zakres jego obowiązków nie może ulegać zmianie bez jego dobrowolnej zgody. Należy jednak dopuścić wyjątki, gdy przeniesienie jest przewidziane przez przepisy dyscyplinarne, gdy miejsce ma zgodna z prawem reorganizacja systemu sądowego, obejmująca na przykład likwidację sądu lub gdy wymagane jest tymczasowe oddelegowanie celem udzielenia pomocy innemu sądowi. W tym ostatnim przypadku czas trwania tymczasowego oddelegowania musi być ograniczony przez odpowiednią ustawę. Niemniej jednak, z uwagi na fakt, że kwestia przeniesienia sędziego bez jego zgody jest bardzo wrażliwa, należy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami ust. 1.4 sędziemu przysługuje ogólne prawo do odwołania się do niezależnego organu, który może zbadać zasadność przeniesienia. W istocie, prawo do odwołania może również stanowić rozwiązanie w sytuacjach, które nie zostały wyraźnie przewidziane w postanowieniach Karty, gdy sędzia jest tak obciążony pracą, że w praktyce nie jest w stanie normalnie wykonywać swoich obowiązków.”

33. Odpowiednie fragmenty załącznika do Zalecenia CM Rec (2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie niezawisłości, efektywności i odpowiedzialności sędziów, przyjętego w dniu 17 listopada 2010 r., brzmią:

„Mandat i nieusuwalność

(...)

49. Gwarancja mandatu i nieusuwalność to kluczowe elementy niezawisłości sędziów. W związku z tym sędziowie powinni mieć zagwarantowaną możliwość sprawowania urzędu do czasu osiągnięcia obowiązkowego wieku emerytalnego, o ile taki istnieje.

(...)

52. Sędzia nie powinien otrzymać nowej nominacji ani zostać przeniesiony na inne stanowisko sędziowskie bez wyrażenia na to zgody, z wyjątkiem przypadków sankcji dyscyplinarnych lub reformy organizacji systemu sądownictwa.

(...)”

34. Poniżej przedstawiono fragmenty Opinii Komisji Weneckiej w sprawie proponowanych poprawek do konstytucji Ukrainy dotyczących sądownictwa (zob. par. 7 powyżej).):

„36. We wspólnej opinii „w sprawie ustawy o sądownictwie i statusie sędziów oraz poprawek do ustawy o Naczelnej Radzie Wymiaru Sprawiedliwości Ukrainy” Komisja Wenecka i Dyrekcja Praw Człowieka Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Praworządności istotnie wzięły pod uwagę wyjaśnienie władz ukraińskich, że należy dokonać wyboru między zwolnieniem wszystkich sędziów i zaproszeniem ich do ponownego ubiegania się o stanowisko a poddaniem ich ocenie w sposób zaproponowany w ustawie. Komisja Wenecka i Dyrekcja wyraziły pogląd, że „podjęcie nadzwyczajnych środków może być zarówno konieczne, jak i uzasadnione”, aby zaradzić „korupcji i niekompetencji w systemie wymiaru sprawiedliwości, które są wynikiem wpływu politycznego na nominacje sędziów w poprzednim okresie”, jednak „zwolnienie każdego przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości mianowanego w danym okresie nie byłoby właściwym rozwiązaniem problemów wskazanych przez władze”. [Komisja Wenecka i Dyrekcja] podkreśliły ponadto, że nawet „ocena kwalifikacji przewidziana w przejściowym art. 6 powinna być traktowana jako całkowicie wyjątkowa i podlegać niezwykle rygorystycznym zabezpieczeniom w celu ochrony tych sędziów, którzy są zdolni do piastowania swoich stanowisk” oraz że „kwestia ta wymaga bardziej szczegółowego uregulowania w materialnym przepisie prawnym i wymaga umocowania konstytucyjnego”. Na zakończenie Komisja Wenecka i Dyrekcja wezwały do „harmonizacji z procesem lustracyjnym”.

(...)

39. W opinii Komisji Weneckiej najnowsza wersja poprawek do konstytucji przygotowana przez Grupę Roboczą ds. Sądownictwa Komisji Konstytucyjnej Ukrainy jest bardzo pozytywna i dobrze opracowana i zasługuje na pełne poparcie.”

35. Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Praworządności (DGI) Rady Europy we wspólnej opinii w sprawie projektu nowelizacji ustawy „o sądownictwie i statusie sędziów” oraz niektórych ustaw dotyczących działalności Sądu Najwyższego i organów wymiaru sprawiedliwości (projekt ustawy nr 3711), przyjętej przez Komisję Wenecką na 124. sesji plenarnej online (8-9 października 2020 r.), stwierdziły, co następuje:

„5. Włączenie sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy do Sądu Najwyższego

58. Punkt 7 rozdziału XII „Przepisy końcowe i przejściowe” projektu ustawy nr 3711 przenosi pozostałych ośmiu sędziów „dawnego” Sądu Najwyższego Ukrainy do Sądu Najwyższego.

59. Aby wdrożyć postanowienie Trybunału Konstytucyjnego 2-p/2020 z dnia 18 lutego 2020 r., faktycznie istnieje pilna potrzeba rozwiązania kwestii zmian dotyczących Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w ramach reformy z 2016 r. dawny „Sąd Najwyższy Ukrainy” został jedynie przemianowany na „Sąd Najwyższy” i nie został ustanowiony żaden nowy sąd. Jest to logiczny argument pozwalający uniknąć istnienia dwóch równoległych sądów. Musi bowiem istnieć ciągłość między „dawnym” i „nowym” Sądem, chociażby w celu zapewnienia, że Sąd Najwyższy będzie mógł odwoływać się do orzecznictwa dawnego Sądu Najwyższego Ukrainy. Brak wypisania dawnego Sądu Najwyższego Ukrainy z rejestru ewidentnie

nie był dobrym posunięciem. Błąd ten naprawiono na mocy decyzji Trybunału Konstytucyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, znaczenie ma sytuacja określona w prawie, a nie formalna rejestracja podmiotu prawnego, którą jednak należy skorygować. Do władz ukraińskich należy wypracowanie rozwiązania w ramach decyzji Sądu Konstytucyjnego, zgodnie z którą istnieje jeden sąd najwyższy.”

36. Inne istotne materiały międzynarodowe, w tym Podstawowe zasady niezależności sądownictwa ONZ, decyzje Komitetu Praw Człowieka ONZ, opinie Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich, opinie Komisji Weneckiej, orzecznictwo Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, Uniwersalną Kartę Sędziego zatwierdzoną przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów oraz Minimalne standardy niezawisłości sędziowskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników przywołano w wyroku w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* [WI] (nr 20261/12, §§ 72, 74 i 79-87, 23 czerwca 2016 r.)

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 6 UST. 1 KONWENCJI

37. Skarżący podnieśli dwa zarzuty dotyczące naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Po pierwsze, podnieśli zarzut dotyczący braku dostępu do sądu w celu zakwestionowania faktu, że w wyniku zmian legislacyjnych w 2016 r. uniemożliwiono im, ich zdaniem bezprawnie, wykonywanie obowiązków sędziowskich. Po drugie, podnieśli zarzut, że w 2018 r., rozpoznając kwestię próby przeniesienia na inne stanowiska sędziowskie, NRWS nie działała jako „niezawisły i bezstronny sąd”.

38. Skarżący powołali się na przepis art. 6 ust. 1 Konwencji, który we właściwej części stanowi:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego (...) rozpatrzenia jego sprawy (...) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...) przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (...)”.

A. Zarzut naruszenia prawa dostępu do sądu w wyniku zmian legislacyjnych z 2016 r.

1. Dopuszczalność skargi

(a) Oświadczenia stron

39. Rząd argumentował, że ze względu na publiczny charakter zatrudnienia skarżących art. 6 nie ma zastosowania w odniesieniu do ich zarzutu dotyczącego braku dostępu do sądu, ponieważ w grę nie wchodzi prawo cywilne; ponadto brak sądowego środka odwoławczego, za pomocą którego można by zakwestionować odsunięcie skarżących od pełnienia obowiązków sędziowskich, był uzasadniony zgodnie z zasadami ustanowionymi w wyroku w sprawie *Eskelinen* (*Vilho Eskelinen i inni*

przeciwko Finlandii [WI], nr 63235/00, ETPCz 2007-II). W tym względzie Rząd zauważył, że zmiany legislacyjne przewidujące zniesienie SNU zostały przyjęte w celu przeprowadzenia ogólnej reformy sądownictwa i że wszyscy sędziowie nowego SN musieli zostać wyłonieni w drodze rygorystycznego konkursu.

40. Rząd oświadczył ponadto, że wszyscy skarżący nie wyczerpali krajowych środków odwoławczych w odniesieniu do ich skargi dotyczącej braku dostępu do sądu, ponieważ nie zakwestionowali procedury likwidacji SNU. Postępowanie wszczęte przez pierwszego skarżącego w imieniu SNU, a nie w imieniu własnym (zob. par. 15 powyżej), było pozbawione jakichkolwiek perspektyw na sukces i bezprzedmiotowe. Rząd przyznał jednak, że w zakresie, w jakim skarga skarżących dotyczyła środków legislacyjnych, skarżącym nie przysługiwał środek odwoławczy wobec aktu parlamentarnego.

41. Następnie Rząd stwierdził, że druga skarżąca nie spełniła wymogu wynikającego z zasady sześciu miesięcy, o której mowa w art. 35 ust. 1 Konwencji. Wskazał, że druga skarżąca nie wzięła udziału w konkursie na stanowisko w nowym SN, który rozpoczął działalność w dniu 15 grudnia 2017 r. (zob. par. 14 powyżej). Skoro [druga skarżąca] uważała, że ustanowienie nowego SN naruszyło jej prawa, powinna była zwrócić się do Trybunału w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym domniemane naruszenie wystąpiło.

42. Skarżący podtrzymali swoje zarzuty i oświadczyli, że sytuacja, na którą się skarżyli, miała charakter długotrwały i nie przysługiwał im skuteczny środek odwoławczy. W związku z tym ich skargi nie mogły zostać odrzucone z powodu niedotrzymania terminu sześciu miesięcy lub nieprzestrzegania zasady wyczerpania krajowych środków odwoławczych.

(b) Ocena Trybunału

43. Trybunał pragnie już na wstępie jednoznacznie stwierdzić, że Konwencja nie uniemożliwia państwu podejmowania uzasadnionych i koniecznych decyzji dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości. Trybunał zdaje sobie sprawę ze skomplikowanego tła i kontekstu zaskarżonej reformy sądownictwa na Ukrainie i uważa, że jego rolą nie jest orzekanie o jej celach i stosowności ani ustalanie, czy zgodnie z ukraińskim prawem konstytucyjnym była ona uzasadniona. Jak podkreśliła Komisja Wenecka (zob. par. 34 powyżej), podjęcie nadzwyczajnych środków może być zarówno konieczne, jak i uzasadnione, aby zaradzić korupcji i niekompetencji w systemie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał musi jednak zbadać, czy prawa skarżących wynikające z Konwencji zostały naruszone przez sposób, w jaki reforma została faktycznie wdrożona. W tym względzie pierwszym pytaniem, które należy zadać, jest to, czy w niniejszej sprawie art. 6 ma zastosowanie.

(i) Zastosowanie artykułu 6

(α) Istnienie prawa

44. Trybunał przypomina, że aby art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w swoim aspekcie „cywilnym”, musi zachodzić spór co do „prawa”, o którym można powiedzieć – w oparciu o co najmniej dające się uzasadnić przesłanki – że jest uznawane w przepisach krajowych, niezależnie od tego, czy owo prawo jest chronione Konwencją. Spór musi być faktyczny i poważny; może dotyczyć nie tylko faktycznego istnienia prawa, ale również jego zakresu i sposobu jego wykonania; wreszcie wynik postępowania musi być bezpośrednio decydujący dla danego prawa, a wątpliwe powiązania lub odległe konsekwencje nie są dostateczną podstawą, aby powołać się na art. 6 ust. 1 (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 100, oraz *Denisov przeciwko Ukrainie* [WI], nr 76639/11, § 44, 25 września 2018 r.).

45. Art. 6 ust. 1 nie gwarantuje konkretnej treści (cywilnych) „praw i obowiązków” w prawie materialnym Układających się Stron: Trybunał nie może w drodze wykładni art. 6 ust. 1 stworzyć prawa materialnego, które nie znajduje podstaw w systemie danego państwa (zob. przykładowo *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 32555/96, § 117, ETPCz 2005-X). Punktem wyjścia muszą być przepisy prawa krajowego i ich interpretacja przez sądy krajowe (*ibid.*, § 120; zob. także *Károly Nagy przeciwko Węgrom* [WI], nr 56665/09, § 62, ETPCz 2017 r., oraz *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [WI], nr 35289/11, § 100, 19 września 2017 r.). Trybunał musiałby mieć ważne powody, aby przedstawić wnioski odmienne od wniosków wyciągniętych przez najwyższe sądy krajowe, stwierdzając, w przeciwieństwie do nich, że przypuszczalnie istniało prawo uznane przez prawo krajowe (zob. *Károly Nagy*, cyt. powyżej, § 62).

46. Tradycyjne podejście Trybunału do ustalania, czy istnieje prawo uzasadniające zastosowanie art. 6, opiera się na rozróżnieniu między materialną treścią prawa, na które się powołano, a możliwymi przeszkodami proceduralnymi w uzyskaniu ochrony sądowej takiego prawa (zob. *Roche*, cyt. powyżej, § 119). To, czy roszczenie danej osoby podlega zaskarżeniu na poziomie krajowym, może zależeć nie tylko od faktycznej treści, ściśle rzecz biorąc, odpowiednich praw cywilnych określonych w prawie krajowym, ale także od istnienia proceduralnych przeszkód uniemożliwiających lub ograniczających możliwość wniesienia ewentualnych roszczeń do sądu (zob. *Parafia greckokatolicka w Lupeni i inni przeciwko Rumunii* [WI], nr 76943/11, § 87, 29 listopada 2016 r.). W tym ostatnim przypadku przepis art. 6 ust. 1 może mieć zastosowanie (zob. *Petko Petkov przeciwko Bułgarii*, nr 2834/06, § 26, 19 lutego 2013 r., wraz z dalszym odniesieniem do *Al-Adsani przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 35763/97, § 47, ETPCz 2001-XII).

47. Z powyższego wynika, że art. 6 nie ma zastosowania w przypadku, gdy nie ma wątpliwości, iż przepisy krajowe danego prawa nie przewidują

(zob. *Sultana przeciwko Malcie* (dec.), nr 970/04, 11 grudnia 2007 r.). Taka sytuacja ma miejsce, gdy prawa danej osoby wynikające z ustawodawstwa krajowego są ograniczone jedynie do nadziei na uzyskanie prawa, a faktyczne przyznanie tego prawa zależy od całkowicie uznaniowej i niewymagającej uzasadnienia decyzji władz (zob. *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [WI], nr 35289/11, § 103, 19 września 2017 r.).

48. Ustalając, czy istniało „prawo” w rozumieniu art. 6 ust. 1, Trybunał musi jedynie ustalić, czy argumenty skarżących były wystarczająco uzasadnione, a nie czy bez wątplenia wygryliby sprawę, gdyby przysługiwał im dostęp do sądu (zob. między innymi *Neves e Silva przeciwko Portugalii*, 27 kwietnia 1989 r., § 37, Seria A nr 153-A). Czyniąc to, Trybunał musi mieć na uwadze brzmienie odpowiednich przepisów prawnych i ich ewentualną wykładnię przedstawioną przez sądy krajowe (zob. *Yanakiiev przeciwko Bułgarii*, nr 40476/98, § 58, 10 sierpnia 2006 r.). Niemniej jednak koncepcja „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” jest autonomicznym pojęciem wynikającym z Konwencji, które nie może być interpretowane wyłącznie poprzez odniesienie do prawa krajowego pozwanego państwa (zob. *Naït-Liman przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 51357/07, § 106, 15 marca 2018 r.). W tym względzie, dokonując oceny, czy istnieje prawo, na które skarżący może się powołać na uzasadnionych podstawach, Trybunał przyjmuje przepisy krajowe jedynie jako punkt wyjścia (zob. między innymi *Denisov*, cyt. powyżej, § 45) i może opierać się na normach międzynarodowych w celu oceny lub udoskonalenia interpretacji istnienia tego prawa (zob. przykładowo *Enea przeciwko Włochom* [WI], nr 74912/01, § 101, ETPCz 2009 r.; *Boulois przeciwko Luksemburgowi* [WI], nr 37575/04, § 102, ETPCz 2012 r.; oraz *Naït-Liman*, cyt. powyżej, § 108).

49. Trybunał przypomina, że chociaż co do zasady Konwencja nie przewiduje prawa do zajmowania stanowiska publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości (zob. *Dzhidzheva-Trendafilova przeciwko Bułgarii* (dec.), nr 12628/09, § 38, 9 października 2012 r.; a także w odniesieniu do stanowisk sędziowskich, zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 107; *Denisov*, cyt. powyżej, § 47; oraz *Kövesi przeciwko Rumunii*, nr 3594/19, § 113, 5 maja 2020 r.), prawo takie może obowiązywać na poziomie krajowym.

50. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że wszyscy skarżący byli uprawnieni na mocy prawa krajowego do pozostania sędziami do czasu przejścia w stan spoczynku, jeżeli nie ziści się żadna z wyjątkowych przesłanek przedterminowego zakończenia sprawowania urzędu, określonych w art. 126 Konstytucji. Jednakże w wyniku „przepisów końcowych i przejściowych” ustawy o sądownictwie z 2016 r. nakazujących likwidację SNU i ustanowienie nowego SN, a także w wyniku dalszych środków podjętych w celu wdrożenia reformy wymiaru sprawiedliwości, skarżący, choć nie zostali formalnie zwolnieni, zostali w rzeczywistości

pozbawieni możliwości sprawowania funkcji sędziowskich, przynajmniej przez pewien czas, pomimo potwierdzenia ważności ich mandatu przez Trybunał Konstytucyjny.

51. Brzmienie przepisów krajowych dotyczących statusu skarżących (zob. par. 23 i 24 powyżej) mogłoby prowadzić do różnych interpretacji, w tym do stwierdzenia, że skarżący byli uprawnieni wyłącznie do pozostania czynnymi sędziami, a niekoniecznie do zachowania stanowisk w konkretnym sądzie. W czasie, gdy miejsce miały wydarzenia, których dotyczy niniejsza skarga, tj. w 2016 r., nie istniało orzecznictwo wyjaśniające dokładny zakres i znaczenie przedmiotowych gwarancji konstytucyjnych. Jednakże, nie było przedmiotem sporu to, czy odpowiednie zasady konstytucyjne zapewniały skarżącym co najmniej wiarygodną podstawę, na której można było domagać się prawa do ochrony przed arbitralnym odsunięciem od obowiązków sądowych (zob., *mutatis mutandis*, *Bilgen przeciwko Turcji*, nr 1571/07, § 57 *in fine*, 9 marca 2021 r.).

52. Trybunał nie znajduje podstaw, by wątpić, że na poziomie krajowym takie prawo istniało. W tym względzie Trybunał odnotowuje, że przy wielu okazjach podkreślał szczególną rolę sądownictwa w społeczeństwie, które jako gwarant sprawiedliwości, podstawowej wartości w państwie prawa, musi cieszyć się zaufaniem publicznym, jeśli ma skutecznie wypełniać swoje obowiązki (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 165, z dalszymi odniesieniami). Ze względu na poczesne miejsce, jakie sądownictwo zajmuje wśród organów państwowych w społeczeństwie demokratycznym, oraz rosnące znaczenie przywiązywane do podziału władzy i konieczności ochrony niezawisłości sądownictwa (zob. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [WI], nr 55391/13 i 2 pozostałe, § 196, 6 listopada 2018 r.), Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed środkami wpływającymi na ich status lub karierę, które mogą zagrozić ich niezawisłości i niezależności sądów.

53. W tym względzie można oprzeć się na zasadach prawa międzynarodowego lub wspólnych wartościach Rady Europy w celu poprawy interpretacji prawa krajowego w odniesieniu do kwestii istnienia takiego prawa (zob. *Bilgen*, cyt. powyżej, § 62). Trybunał przypomina, że konsensus wynikający z wyspecjalizowanych instrumentów międzynarodowych i praktyki Układających się Państw może stanowić istotny czynnik przy interpretacji postanowień Konwencji w konkretnych sprawach (zob. *Demir i Baykara przeciwko Turcji* [WI], nr 34503/97, § 85, ETPCz 2008 r.). Trybunał podkreśla ponadto, że w szeregu wyroków wykorzystywał do celów wykładni Konwencji niewiążące z samej swej istoty instrumenty organów Rady Europy, w szczególności zalecenia i rezolucje Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, jak również normy pochodzące od innych organów Rady Europy, czy to mechanizmów nadzorczych, czy też organów eksperckich, które nie

sprawują funkcji reprezentowania Państw-Stron Konwencji (*ibid.*, §§ 74-75, oraz sprawy tamże przywołane).

54. Uwzględniając materiały Rady Europy cytowane w par. 31 i 33 powyżej w sposób niewyczerpujący, nie ulega wątpliwości, że – na podstawie przyznanych im gwarancji zawodowych, polegających na tym, że zasady niezawisłości sędziów i bezpieczeństwa sprawowania urzędu przez sędziów – sędziowie mogą domagać się, by zasady te były w pełni przestrzegane w odniesieniu do środków mających wpływ na ich status lub karierę zawodową. Ponadto, Europejska Karta Statusu Sędziego, mimo że nie jest wiążąca dla państw członkowskich, przewiduje prawo do odwołania przysługujące każdemu sędziemu, który uważa, że „jego prawa wynikające z ustawy lub, bardziej ogólnie, jego niezawisłość lub niezależność sądowa są zagrożone” lub zostały naruszone.

55. Trybunał zauważa ponadto, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2020 r. dokładny zakres prawa skarżących w tym kontekście został wystarczająco ustalony i sformułowany zgodnie z prawem krajowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone środki legislacyjne „[nie mogły] stanowić ważnej podstawy do odwołania wszystkich sędziów Sądu Najwyższego Ukrainy lub przeniesienia ich do innego sądu, szczególnie zaś do sądu niższej instancji”; Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „[s]ędziowie Sądu Najwyższego Ukrainy [muszą] w dalszym ciągu wykonywać swoje obowiązki jako sędziowie Sądu Najwyższego” (zob. par. 17 powyżej). Dokonując tej szczególnej interpretacji gwarancji konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny jasno stwierdził, że skarżący mieli prawo do utrzymania stanowisk sędziów organu sądowego najwyższej instancji.

56. W świetle tych okoliczności Trybunał stwierdza, że spór skarżących obejmował „prawo” w rozumieniu art. 6. Ponadto spór skarżących był prawdziwy i poważny, z uwagi na rolę obowiązków sędziowskich, których skarżący nie mogli wykonywać. Podobnie, spór był „bezpośrednio decydujący” w odniesieniu do ich praw, ponieważ dotyczył właśnie niemożności wykonywania przez skarżących zawodu sędziego.

(β) Cywilny charakter prawa

– Podsumowanie orzecznictwa

57. Zakres pojęcia „cywilny” w art. 6 nie jest ograniczony ze względu na bezpośredni przedmiot sporu. Trybunał przyjął szersze podejście, zgodnie z którym aspekt „cywilny” obejmuje sprawy z pozoru nie dotyczące prawa o charakterze cywilnym, lecz mogące mieć bezpośrednie i znaczne konsekwencje dla prywatnych praw o charakterze pieniężnym i niepieniężnym należnych jednostce. W ramach tego podejścia aspekt cywilny art. 6 znajduje zastosowanie w różnych sprawach, które na gruncie

prawa krajowego mogą być uznawane za spory należące do sfery prawa publicznego (zob. *Denisov*, cyt. powyżej, § 51).

58. W sprawach z zakresu sporów pracowniczych dotyczących urzędników służby cywilnej Trybunał stosuje dwuelementowy test, opracowany w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Vilho Eskelinen i inni* (cyt. powyżej), tzw. test z wyroku w sprawie *Eskelinen*. Aby pozwane państwo mogło powołać się przed Trybunałem na status skarżącego jako urzędnika służby cywilnej w celu wyłączenia ochrony zawartej w art. 6, spełnione muszą zostać dwa warunki. Po pierwsze, państwo w swoim prawie krajowym musi wyraźnie wykluczyć prawo dostępu do sądu dla danego stanowiska lub kategorii pracowników. Po drugie, wyłączenie takie musi być uzasadnione obiektywnymi względami leżącymi w interesie państwa. Sam fakt, że skarżący pracuje w sektorze lub departamencie, który uczestniczy w wykonywaniu uprawnień przyznanych przez prawo publiczne, nie jest jako taki rozstrzygający. Aby wyłączenie było uzasadnione, nie wystarczy, aby państwo wykazało, że dany urzędnik służby cywilnej uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub że istnieje „szczególna więź zaufania i lojalności” między urzędnikiem służby cywilnej a państwem jako pracodawcą. To również na państwie spoczywa obowiązek wykazania, że przedmiot sporu jest związany z wykonywaniem władzy państwowej lub że podważył on tę szczególną więź. W związku z tym zasadniczo nie może być uzasadnienia dla wyłączenia z gwarancji art. 6 zwykłych sporów pracowniczych, takich jak te dotyczące wynagrodzeń, świadczeń czy podobnych uprawnień, na podstawie szczególnego charakteru relacji między konkretnym urzędnikiem służby cywilnej a danym państwem. W efekcie będzie istniało domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie. Do pozwanego Rządu będzie należało wykazanie, po pierwsze, że skarżący będący urzędnikiem służby cywilnej nie ma prawa dostępu do sądu na mocy prawa krajowego, a po drugie, że w przypadku takiej osoby wyłączenie praw wynikających z art. 6 jest uzasadnione (*ibid.*, § 62).

59. Trybunał ponownie podkreśla, że skarżący nie może zostać wykluczony z ochrony na mocy art. 6 Konwencji wyłącznie ze względu na swój status sędziego. Zauważa, że w wyroku sprawie *Baka* (cyt. powyżej) potwierdził podejście przyjęte w wielu wyrokach Izby, to jest, że test z wyroku w sprawie *Eskelinen* ma zastosowanie w odniesieniu do sporów dotyczących sędziów (*ibid.*, § 104). Dotyczy to wszystkich rodzajów sporów, w tym sporów związanych z rekrutacją/mianowaniem, karierą/awansem, przeniesieniem i zakończeniem służby/rozwiązaniem stosunku pracy (*ibid.*, § 105).

– Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

60. W niniejszej sprawie Rząd zakwestionował uznanie sporu skarżących za „cywilny” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Oświadczył, że po

odsunięciu skarżących od obowiązków sędziowskich Komisja ds. Likwidacji SNU zaoferowała im wypłatę standardowych wynagrodzeń, lecz skarżący ich nie odebrali. Zdaniem Trybunału fakty te nie mają znaczenia decydującego. Spór skarżących nie dotyczył wynagrodzenia, lecz niemożności wykonywania przez nich obowiązków sędziowskich, co wywierało bezpośredni wpływ na ich rozwój zawodowy i osobisty oraz możliwość nawiązywania relacji z innymi osobami, które to pojęcia w dużej mierze wchodzą w zakres życia prywatnego na mocy Konwencji (zob. *Niemietz przeciwko Niemcom*, 16 grudnia 1992 r., § 29, Seria A nr 251-B, oraz *Pretty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 2346/02, § 61, ETPCz 2002-III). Te aspekty prawa prywatnego są istotne i nie przeważa nad nimi publiczny charakter zatrudnienia skarżących (zob. *Denisov*, § 53, i *Bilgen*, § 69, obie sprawy cyt. powyżej). Ponadto, zważywszy na konsekwencje zaskarżonego środka dla życia zawodowego skarżących i wykonywania przez nich obowiązków sędziowskich oraz fakt, że był to środek jednostronny, który nie był ani nieistotny, ani nie stanowił zwykłej formalności, Trybunał uważa, że wyłączenie przedmiotowego sporu spod ochrony art. 6 byłoby nie tylko sztuczne, ale także podważyłoby ochronę szczególnej roli sądownictwa w społeczeństwie.

61. Trybunał zbada następnie, czy spór skarżących może zostać wyłączony spod ochrony art. 6 Konwencji na podstawie dwóch warunków określonych na podstawie testu z wyroku w sprawie *Eskelinen*. W odniesieniu do pierwszego warunku, w szczególności wyłączenia dostępu do sądu dla danego stanowiska lub kategorii pracowników, nie kwestionowano, że skarżący mieliby co do zasady dostęp do sądu w odniesieniu do roszczeń związanych z ich mandatem, w tym roszczeń dotyczących niezgodnego z prawem odwołania ze stanowiska lub utrudniania wykonywania obowiązków (zob. par. 27 powyżej). Fakty niniejszej sprawy mogą jednak nie wpisywać się dokładnie w ten ogólny schemat, ponieważ skarżący zostali faktycznie pozbawieni możliwości wykonywania swoich obowiązków sędziowskich w drodze ustawy parlamentarnej mającej na celu reformę sądownictwa. Trybunał orzekał już wcześniej w wielu sprawach przeciwko Ukrainie, że sądy powszechne w tym państwie nie były uprawnione do uchylania ustaw jako niezgodnych z konstytucją, a w odpowiednim czasie jednostkom nie przysługiwało prawo do indywidualnej skargi do Trybunału Konstytucyjnego, tj. jedyne sądu uprawnionego do uchylenia przepisu ustawowego. W związku z tym, w przypadku gdy skarga skarżącego [w danej sprawie] bezpośrednio odnosiła się do przepisu ustawowego, Trybunał stwierdził, że nie przysługiwał mu żaden środek odwoławczy, który można by uznać za skuteczny (zob. przykładowo, *Zaichenko przeciwko Ukrainie* (nr 2), nr 45797/09, § 112, 26 lutego 2015 r., z dalszymi odniesieniami; zob. także *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11, § 128, ETPCz 2013 r.). Względy te są w niniejszej sprawie równie istotne.

62. W tym kontekście Trybunał zauważa, że istota sporu skarżących została podniesiona przez pełny skład sędziowski SNU w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który zapoznał się ze sprawą, a następnie wydał wyrok co do meritum korzystny dla skarżących (zob. par. 17 powyżej). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie miał jednak charakteru samowystępczego, a skarżący nie byli stronami postępowania przed tym sądem. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte na wniosek SNU w pełnym składzie, działającego jako organ władzy publicznej, kiedy jeszcze funkcjonował. Fakt, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, bezpośrednio dotyczące istoty roszczeń skarżących, zostało wszczęte przez pełny skład sędziowski SNU w ramach skargi publicznoprawnej, nie ma zatem znaczenia decydującego, ponieważ skarżący nie mogli wnieść sprawy do Trybunału Konstytucyjnego jako indywidualni sędziowie.

63. W ramach sprzeciwu dotyczącego niewyczerpania krajowych środków odwoławczych Rząd twierdził, że skarżący powinni byli zaskarżyć procedurę likwidacji SNU (zob. par. 40 powyżej). Trybunał jest zdania, że argument Rządu nie jest przekonujący, ponieważ nie wykazano, że zaskarżenie do sądu procesu likwidacji osoby prawnej mogłoby przywrócić skarżącym mandat sędziowski, który został skutecznie zakończony na skutek uchwalenia aktu ustawodawstwa, a nie decyzji czy środków zastosowanych w toku postępowania likwidacyjnego.

64. Powyższe rozważania sugerują, że na mocy prawa krajowego w odniesieniu do ich roszczenia, które stanowi przedmiot niniejszej sprawy skarżącym nie przysługiwało prawo dostępu do sądu. Chociaż ustalenie to mogłoby skłonić Trybunał do orzeczenia, że pierwszy warunek testu z wyroku w sprawie *Eskelinen*, odnoszący się do „wyraźnego wyłączenia” dostępu do sądu, może zostać spełniony, Trybunał nie uważa za konieczne wydawania rozstrzygającej opinii w odniesieniu do pierwszego elementu, ponieważ w każdym razie istnieją podstawy, aby orzec, że drugi warunek testu z wyroku w sprawie *Eskelinen* nie został spełniony.

65. Przy ocenie, czy wykluczenie dostępu do sądu opierało się na obiektywnych podstawach w interesie państwa, nie wystarczy ustalić, że dany urzędnik służby cywilnej uczestniczył w wykonywaniu władzy publicznej lub że między urzędnikiem służby cywilnej a państwem jako pracodawcą istniała „szczególna więź zaufania i lojalności”. To na pozwanym Rządzie spoczywa obowiązek wykazania, że przedmiot sporu był związany z wykonywaniem władzy państwowej lub że podważył on tę „szczególną więź zaufania i lojalności” (zob. *Vilho Eskelinen i inni*, cyt. powyżej, § 62).

66. Zważywszy, że niniejsza sprawa dotyczy pracowników wymiaru sprawiedliwości, drugie kryterium testu z wyroku w sprawie *Eskelinen*, odnoszące się do „szczególnej więzi zaufania i lojalności”, należy odczytywać w świetle gwarancji niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.

Tych dwóch koncepcji, a mianowicie „szczególnej więzi zaufania i lojalności” wymaganej od urzędników służby cywilnej oraz niezawisłości sądownictwa, nie da się łatwo pogodzić. O ile stosunek pracy między urzędnikiem służby cywilnej a państwem można tradycyjnie zdefiniować jako oparty na zaufaniu i lojalności wobec władzy wykonawczej w zakresie, w jakim pracownicy państwa zobowiązani są do realizowania polityki rządu, nie dotyczy to jednak przedstawicieli władzy sądowniczej, którzy odgrywają inną i bardziej niezależną rolę ze względu na ich obowiązek zapewnienia kontroli nad niewłaściwym postępowaniem rządu i nadużyciami władzy. Ich funkcję wobec państwa należy zatem rozumieć w świetle szczególnych gwarancji niezbędnych dla zachowania niezawisłości sądów. Zatem odnosząc się do kwestii szczególnego zaufania i lojalności, jakich muszą oni dochowywać, chodzi o lojalność wobec rządów prawa i demokracji, a nie wobec organów władzy państwowej. Ten złożony aspekt stosunku pracy łączącego sędziów z państwem sprawia, że muszą oni być wystarczająco zdystansowani od innych organów państwa w wykonywaniu swoich obowiązków, aby mogli wydawać decyzje, które *a fortiori* opierają się na wymogach prawa i sprawiedliwości, bez strachu i bez korzyści. Błędem byłoby założenie, że sędziowie mogą stać na straży praworządności i zapewniać skuteczność Konwencji, gdyby prawo krajowe pozbawiało ich gwarancji zawartych w artykułach Konwencji w kwestiach bezpośrednio dotyczących ich indywidualnej niezawisłości i bezstronności. Z tych przyczyn Trybunał nie uważa, by wyłączenie przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości spod ochrony art. 6 Konwencji w sprawach dotyczących warunków ich zatrudnienia na podstawie ich „szczególnej więzi zaufania i lojalności” z państwem było uzasadnione (zob. *Bilgen*, § 79, oraz, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, § 124, obie sprawy cyt. powyżej).

67. Z powyższego wynika, że drugi warunek testu z wyroku w sprawie *Eskelinen* nie został spełniony. Artykuł 6 ust. 1 Konwencji ma zatem zastosowanie, a zastrzeżenie Rządu w tym zakresie musi zostać oddalone.

(ii) *Inne podstawy niedopuszczalności*

68. Trybunał ustosunkował się do aspektów zastrzeżenia Rządu dotyczącego niewyczerpania krajowych środków odwoławczych (zob. par. 63 powyżej). Opierając się na powyższych rozważaniach, Trybunał uznaje, że środek odwoławczy zaproponowany przez Rząd – zaskarżenie postępowania likwidacyjnego w ramach indywidualnych skarg poszczególnych skarżących – nie był skuteczny dla celów Konwencji, ponieważ nie mógł uwzględnić istoty skargi skarżących, wynikającej z reformy ustawodawstwa, ani zapewnić odpowiedniego zadośćuczynienia (zob. *De Tommaso przeciwko Włochom* [WI], nr 43395/09, § 179, 23 lutego 2017 r.). Skarżący nie byli zatem zobowiązani do skorzystania z tego środka odwoławczego. Zauważając ponadto, że Rząd nie wskazał jakiegokolwiek innego środka odwoławczego, z którego skarżący powinni byli skorzystać,

Trybunał oddala zastrzeżenie Rządu dotyczące niewyczerpania krajowych środków odwoławczych. Trybunał uważa ponadto, że zastrzeżenie Rządu dotyczące zasady sześciu miesięcy jest ściśle związane z istotą skargi skarżących dotyczącej dostępu do sądu w odniesieniu do ich roszczeń dotyczących zakończenia pełnienia przez nich funkcji sędziów Sądu Najwyższego. Z tego względu Trybunał włącza zastrzeżenie Rządu do meritum.

69. Trybunał zauważa, iż skarga skarżących dotycząca braku dostępu do sądu nie jest ani oczywiście bezzasadna, ani niedopuszczalna ze względu na inne przesłanki w rozumieniu art. 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznana za dopuszczalną.

2. Meritum skargi

70. Trybunał przypomina, że prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, które nie ograniczają ani nie zmniejszają dostępu pozostawionego jednostce w taki sposób lub w takim zakresie, że naruszona zostaje sama istota tego prawa. Dodatkowo, ograniczenie nie będzie zgodne z art. 6 ust. 1, jeśli nie służy realizacji uzasadnionego celu i jeśli nie istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który ma zostać osiągnięty (zob. *Markovic i inni przeciwko Włochom* [WI], nr 1398/03, § 99, ETPCz 2006-XIV; *Stanew przeciwko Bułgarii* [WI], nr 36760/06, § 230, ETPCz 2012 r.; oraz *Baka*, cyt. powyżej, § 120).

71. Jak stwierdzono powyżej (zob. par. 52 powyżej), ze względu na poczesne miejsce, jakie sądownictwo zajmuje wśród organów państwowych w społeczeństwie demokratycznym, oraz rosnące znaczenie przywiązywane do podziału władzy i konieczności ochrony niezawisłości sądownictwa, Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed środkami wpływającymi na ich status lub karierę, które mogą zagrozić ich niezawisłości i niezależności sędziów.

72. Ponadto, konieczność wprowadzenia gwarancji proceduralnych i możliwości odwołania się od decyzji mających wpływ na karierę, w tym status, sędziego jest powszechnie uznawana, ponieważ stawką jest tu zaufanie publiczne do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (zob. *Bilgen*, cyt. powyżej, § 96 z dalszymi odniesieniami). Ograniczenie prawa sędziego do zakwestionowania przedterminowego zwolnienia lub środka, który jest równoznaczny z jednostronnym wypowiedzeniem stosunku pracy, może być niezgodne z niezawisłością sądownictwa, jeżeli taki środek jest stosowany bez konkretnego powodu (zob. par. 30 powyżej).

73. Trybunał jest zdania, że prawo dostępu do sądu jest jednym z podstawowych praw proceduralnych służących ochronie pracowników wymiaru sprawiedliwości, a skarżący powinni byli co do zasady mieć bezpośredni dostęp do sądu w odniesieniu do ich zarzutów dotyczących niezgodnego z prawem zakończenia pełnienia przez nich obowiązków

sędziowskich. Z tych względów możliwość podjęcia działań instytucjonalnych, takich jak te, które zostały zainicjowane przez SNU w niniejszej sprawie, może stanowić gwarancję uzupełniającą, ale nie może zastąpić prawa przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości do wniesienia sprawy do sądu we własnym imieniu.

74. W uzasadnieniu do projektu ustawy w sprawie reformy sądownictwa wskazano, że reorganizacja sądów najwyższej instancji wymiaru sprawiedliwości w Ukrainie miała na celu zapewnienie sprawiedliwego sądownictwa krajowego i przyspieszenie postępowań krajowych (zob. par. 9 powyżej). Trudno jest wyobrazić sobie, w jaki sposób cele te mogłyby zostać osiągnięte poprzez ograniczenie dostępu skarżących do sądu w związku z ich zarzutami dotyczącymi zakończenia pełnienia przez nich obowiązków sędziowskich. Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał uznaje, że brak dostępu do sądu nie był w rozsądnym stopniu proporcjonalny do realizowanego uzasadnionego celu.

75. Trybunał zauważa ponadto, że w dniu, w którym skarżący złożyli skargę, zmiany legislacyjne i zmiany instytucjonalne, które doprowadziły do niniejszego sporu, pozostawały w mocy. Zatem skarga skarżących dotyczyła sytuacji ciągłej, która utrzymywała się w momencie wniesienia przez nich skargi (zob. *Nataliya Mikhaylenko przeciwko Ukrainie*, nr 49069/11, § 25, 30 maja 2013 r.), w związku z czym termin sześciu miesięcy nie ma zastosowania. Zastrzeżenie Rządu dotyczące zasady sześciu miesięcy powinno zostać oddalone.

76. Konkludując, Trybunał stwierdza, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa skarżących do dostępu do sądu.

B. Zarzut naruszenia prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu w związku z decyzjami NRWS z 2018 r.

77. Rząd oświadczył, że nie jest zrozumiałym, dlaczego skarżący uważali, iż odmowa NRWS dotycząca zbadania zaleceń Komisji Kwalifikacyjnej w sprawie przeniesienia ich do sądów niższej instancji była niekorzystna. W każdym przypadku NRWS działała zgodnie z zasadami niezawisłości i bezstronności. Rząd argumentował na tej podstawie, że skarga była oczywiście bezzasadna.

78. Skarżący podtrzymali swój zarzut, że NRWS nie mogła być bezstronna ze względu na fakt, że jej członkowie uczestniczyli w trwającym w owym czasie konkursie na stanowiska sędziów nowego SN.

79. Trybunał musi ustalić, czy art. 6 ma zastosowanie w odniesieniu do postępowania administracyjnego przed NRWS. Zauważa, że art. 6 nie ma zastosowania w odniesieniu do postępowania o charakterze nieprocesowym i jednostronnym, które nie obejmuje sporu między przeciwnymi stronami w zakresie praw cywilnych (zob. *Alaverdyan przeciwko Armenii* (dec.), nr 4523/04, §§ 34-37, 24 sierpnia 2010 r., z dalszymi odniesieniami).

80. W niniejszej sprawie NRWS nie prowadziła czynności w ramach postępowania dyscyplinarnego (odmiennie niż w sprawie *Oleksandr Volkov*, §§ 89 i 90, i *Denisov*, §§ 66 i 67, obie cyt. powyżej), lecz w ramach wykonywania swoich uprawnień administracyjnych do decydowania o przeniesieniu sędziów w kontekście reorganizacji wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotowa procedura miała zasadniczo charakter nieprocesowy i jednostronny, i nie obejmowała rozstrzygnięcia jakiegokolwiek „sporu” w rozumieniu art. 6. Należy zauważyć, że każda decyzja podjęta przez NRWS w ramach tej procedury mogła zostać zakwestionowana przed sądem (zob. par. 29 powyżej). Zdaniem Trybunału tylko w przypadku takiego zaskarżenia mógłby powstać „spór”, który uzasadniałby zastosowanie art. 6 (por. *Dzhidzheva-Trendafilova*, cyt. powyżej, §§ 39 i 49). Jednakże w niniejszej sprawie przedmiotowa procedura krajowa nigdy nie ewoluowała do etapu „sporu”: NRWS odmówiła zbadania zaleceń Komisji Kwalifikacyjnej w sprawie przeniesienia skarżących z tego prostego powodu, że proponowane sądy już nie istniały (zob. par. 22 powyżej), a skarżący tych orzeczeń nie zaskarżyli.

81. Trybunał stwierdza zatem, że postępowanie przed NRWS nie wiązało się ze „sporem”, a w konsekwencji art. 6 nie miał zastosowania. Zatem skarga jest niezgodna z Konwencją *ratione materiae* i musi zostać odrzucona zgodnie z art. 35 ust. 3 a) i 4 Konwencji.

II. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 8 KONWENCJI

82. Skarżący podnieśli zarzut na gruncie art. 8 Konwencji, że pozbawienie ich możliwości pełnienia obowiązków sędziowskich stanowiło bezprawną i bezpodstawną ingerencję w ich prawo do poszanowania życia prywatnego.

83. Przepis art. 8 Konwencji stanowi, co następuje:

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia rodzinnego i prywatnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

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.”

A. Dopuszczalność skargi

84. Rząd oświadczył, że zaskarżone środki zostały podjęte w kontekście ogólnej reformy sądownictwa i nie były oparte na jakichkolwiek względach osobistych wobec skarżących. A zatem sprawa mogłaby zostać objęta zakresem art. 8 w przypadku zastosowania podejścia opartego na konsekwencjach (Rząd powołał się na wyrok w sprawie *Denisov*, cyt.

powyżej, § 102). Zaskarżone środki nie spowodowały jednak utraty przez skarżących wynagrodzeń, ponieważ Komisja ds. Likwidacji SNU zaoferowała im wypłatę wynagrodzeń, których skarżący nie odebrali. Skarżący nie zostali poważnie odcięci od swojego kręgu komunikacji ze światem zewnętrznym, ani też nie ucierpiała ich osobista reputacja. W tych okolicznościach nie osiągnięto wymaganego poziomu dotkliwości, a art. 8 nie miał zastosowania.

85. Skarżący podtrzymali twierdzenie, że wniesiona przez nich skarga jest dopuszczalna.

86. Trybunał ponownie stwierdza, że spory związane z zatrudnieniem nie są *per se* wyłączone z zakresu „życia prywatnego” w rozumieniu art. 8 Konwencji. Istnieją pewne typowe aspekty życia prywatnego, które mogą zostać naruszone w takich sporach przez zwolnienie, zdegradowanie, niedopuszczenie do zawodu lub inne podobnie negatywne środki. Aspekty te obejmują (i) „krąg wewnętrzny” skarżącego, (ii) możliwość nawiązywania i rozwijania relacji z innymi osobami oraz (iii) społeczną i zawodową reputację skarżącego. W tego typu sprawach do ingerencji w życie prywatne zazwyczaj dochodzi dwójako: ze względu na powody stojące u podstaw zaskarżonego środka (w takich przypadkach Trybunał odwołuje się do podejścia opartego na powodach) lub – w określonych przypadkach – z uwagi na konsekwencje dla życia prywatnego (wówczas Trybunał stosuje podejście oparte na konsekwencjach) (zob. *Denisov*, cyt. powyżej, § 115). W przypadku podejścia opartego na konsekwencjach Trybunał przyjmuje możliwość zastosowania art. 8 wyłącznie wówczas, gdy konsekwencje te są bardzo poważne i wpływają na życie prywatne skarżącego w bardzo znaczącym stopniu (*ibid.*, § 116).

87. W niniejszej sprawie zmiany legislacyjne z 2016 r. i ich późniejsze wdrożenie uniemożliwiły skarżącym wykonywanie obowiązków sędziowskich jako sędziom Sądu Najwyższego pomimo braku ich formalnego odwołania. Przyczyny leżące u podstaw tych środków nie były wyraźnie związane ze skarżącymi, a tym bardziej z ich życiem prywatnym. Mamy zatem do czynienia z podejściem oparte na konsekwencjach, które może powodować, że przedmiotowa kwestia będzie objęta zakresem art. 8.

88. Trybunał przyjmuje do wiadomości argument Rządu, że wypłata wynagrodzeń nie została przerwana po zastosowaniu zaskarżonych środków i że reputacja skarżących nie została narażona, z uwagi na ogólne powody związane z realizowaną w owym czasie reformą wymiaru sprawiedliwości. Głównym negatywnym skutkiem podnoszonym przez skarżących było jednak to, że po zastosowaniu zaskarżonych środków nie mogli już oni wykonywać swoich obowiązków jako sędziowie Sądu Najwyższego. W tym względzie Trybunał zauważa, iż nawet przy założeniu, że skarżący nie odczuli znaczących skutków finansowych, zaskarżone środki pozbawiły ich możliwości kontynuowania pracy w sądzie i życia w środowisku zawodowym, w którym mogliby realizować swoje cele w zakresie rozwoju

zawodowego i osobistego. W czasie rozpoznawania sprawy przez Trybunał te znaczące reperkusje w życiu prywatnym skarżących nie zostały naprawione w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego potwierdzającego możliwość zastosowania zasady nieusuwalności w ich sprawach (zob. par. 17 powyżej).

89. Zważywszy na charakter i czas trwania negatywnych następstw, Trybunał uważa, że zaskarżone środki wpłynęły na życie prywatne skarżących w bardzo znaczącym stopniu, zatem mieszczą się w zakresie art. 8. W związku z tym zastrzeżenie Rządu zostaje oddalone.

90. Trybunał zauważa, iż ta część skargi nie jest ani oczywiście bezzasadna, ani niedopuszczalna w rozumieniu art. 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznana za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

1. Oświadczenia stron

91. Skarżący utrzymywali, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji i że pomimo pozytywnej decyzji Trybunału Konstytucyjnego nie zezwolono im na ponowne podjęcie pełnienia obowiązków sędziowskich.

92. Rząd argumentował, że zaskarżone środki były zgodne z prawem i służyły realizacji uzasadnionego celu, jakim była reforma krajowego sądownictwa. Ponadto przedmiotowe środki nie były nieproporcjonalne w odniesieniu do skarżących, którzy mieli możliwość wzięcia udziału w konkursie do nowego Sądu Najwyższego lub przeniesienia do innych sądów krajowych.

2. Ocena Trybunału

93. Jak wspomniano powyżej, zakończenie pełnienia obowiązków sędziowskich przez skarżących wpłynęło na ich życie prywatne w bardzo znaczącym stopniu. Zaskarżone środki stanowiły zatem ingerencję w prawo skarżących do poszanowania ich życia prywatnego (zob. *Oleksandr Volkov*, cyt. powyżej, §§ 165-67, z dalszymi odniesieniami).

94. Ingerencja taka stanowi naruszenie art. 8 Konwencji, chyba że istnieje możliwość jej uzasadnienia w kontekście art. 8 ust. 2 jako „przewidzianej przez ustawę”, służącej realizacji jednego lub więcej uprawnionych celów, o których mowa w tymże ustępie oraz jako „koniecznej w społeczeństwie demokratycznym” dla potrzeb osiągnięcia takiego celu lub celów.

95. Sformułowanie „przewidziana przez ustawę” w art. 8 ust. 2 Konwencji zasadniczo odnosi się do prawa krajowego i określa obowiązek przestrzegania jego przepisów materialnych i proceduralnych (zob. *Akopyan przeciwko Ukrainie*, nr 12317/06, § 109, 5 czerwca 2014 r.). W przypadku wykazania, że ingerencja nie była zgodna z prawem, naruszenie art. 8

Konwencji będzie zwykle stwierdzane bez badania, czy ingerencja służyła „uprawnionemu celowi” lub była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” (zob. następujące przykłady: *Ciorap przeciwko Mołdawii*, nr 12066/02, § 104, 19 czerwca 2007 r.; *Khalikova przeciwko Azerbejdżanowi*, nr 42883/11, § 128, 22 października 2015 r.; *Chukayev przeciwko Rosji*, nr 36814/06, § 137, 5 listopada 2015 r.; oraz *Porowski przeciwko Polsce*, nr 34458/03, § 171, 21 marca 2017 r.).

96. Sformułowanie „przewidziana przez ustawę” odnosi się również do jakości danego prawa, które powinno być dostępne dla zainteresowanej osoby, która ponadto musi być w stanie przewidzieć jego konsekwencje dla niej samej, oraz zgodne z zasadą rządów prawa. Sformułowanie to oznacza zatem między innymi, że przepisy prawa krajowego muszą być wystarczająco przewidywalne, aby udzielać jednostkom właściwych wskazówek odnośnie do warunków, w których władze są uprawnione do zastosowania środków wywierających wpływ na ich prawa gwarantowane Konwencją (zob. *Fernández Martínez przeciwko Hiszpanii* [WI], nr 56030/07, § 117, ETPCz 2014 r., z dalszymi odniesieniami).

97. W niniejszej sprawie, mimo że kwestionowana ingerencja opierała się na ustawie parlamentarnej, pojawia się pytanie, czy była ona zgodna z prawem dla celów Konwencji, w szczególności, czy istniała możliwość przewidzenia zastosowania odpowiednich ram prawnych i czy były one zgodne z zasadą rządów prawa.

98. W tym względzie Trybunał odnotowuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2020 r., w którym odpowiednie środki ustawodawcze zostały uznane za niezgodne z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany w konstytucji z 2016 r. nie naruszyły zasady ciągłości instytucjonalnej najwyższego organu sądowego, który w dalszym ciągu funkcjonował pod nazwą „Sąd Najwyższy”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zmiana nazwy organu sądowego przewidziana w konstytucji nie mogła nastąpić bez przeniesienia sędziów SNU na stanowiska sędziów SN, ponieważ między statusem prawnym sędziego SNU a sędziego SN nie było żadnej różnicy. Usunięcie słowa „Ukraina” z nazwy „Sąd Najwyższy Ukrainy” nie mogło stanowić podstawy do zwolnienia wszystkich sędziów SNU lub przeniesienia ich do innego sądu, szczególnie zaś do sądu niższej instancji. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że sędziowie SN muszą w dalszym ciągu wykonywać swoje uprawnienia jako sędziowie SN, a fakt wprowadzenia rozróżnienia między sędziami SNU a sędziami SN nie jest zgodny z zasadą nieusuwalności sędziów, która stanowi element konstytucyjnej gwarancji niezawisłości sędziów (zob. par. 17 powyżej).

99. Trybunał nie znajduje powodów, aby nie zgodzić się z powyższymi spostrzeżeniami. Rząd nie wykazał, że sposób, w jaki skarżący zostali postawieni przed koniecznością wzięcia udziału w konkursie w celu utrzymania prawa do wykonywania funkcji sędziowskich, a w

szczególności sposób, w jaki konkurs został zorganizowany, w tym wybór asesorów oraz brak instytucjonalnych i proceduralnych zabezpieczeń, można pogodzić z konstytucyjnymi zasadami ogólnej ochrony praw jednostki oraz ze szczególnymi gwarancjami dotyczącymi sprawowania urzędu sędziego (zob. par. 23 i 24 powyżej), w tym z zasadą nieusuwalności sędziów, która zgodnie z orzecznictwem Trybunału oraz instrumentami międzynarodowymi i Rady Europy stanowi kluczowy element utrzymania niezawisłości sędziowskiej i zaufania publicznego do sądownictwa (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 172).

100. Niemniej jednak, pomimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w czerwcu 2021 r. Parlament w dalszym ciągu analizował kwestię wznowienia pełnienia przez skarżących obowiązków sędziowskich (zob. par. 18 powyżej). Oceniając sprawę skarżących, Trybunał zauważa, że poczynawszy od grudnia 2017 r., kiedy SN rozpoczął działalność (zob. par. 14 powyżej), skarżący nie mieli możliwości wykonywania funkcji sędziowskich w charakterze sędziów SN. Oznacza to ewidentny brak koordynacji w odniesieniu do sytuacji skarżących przez znaczny okres, co poważnie podważyło pewność prawną i przewidywalność zasad konstytucyjnych dotyczących niezawisłości sądów.

101. W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdza, że przedmiotowa ingerencja nie spełnia wymogów zgodności z prawem dla celów Konwencji. Doszło zatem do naruszenia art. 8 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

102. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

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

A. Szkoda

103. Skarżący przedstawili wyliczenia zarzucanej szkody majątkowej, na którą składały się utracone wynagrodzenia za okres, w którym nie mogli wykonywać obowiązków sędziowskich jako sędziowie Sądu Najwyższego. Skarżący domagali się ponadto odszkodowania w wysokości 10.000 euro (EUR) z tytułu szkód niemajątkowych dla każdego skarżącego.

104. Rząd oświadczył, że roszczenia o naprawienie szkody majątkowej były bezpodstawne, ponieważ skarżącym zaoferowano wypłatę ich wynagrodzeń przez Komisję ds. Likwidacji SNU, ale nie stawili się oni w celu odebrania pieniędzy. Rząd oświadczył ponadto, że nie wystąpił związek przyczynowy pomiędzy zarzucanymi naruszeniami a żadaną kwotą

odszkodowania z tytułu szkody majątkowej. Następnie stwierdził, że roszczenie dotyczące szkody niemajątkowej jest całkowicie nieuzasadnione.

105. Trybunał odnotowuje oświadczenia Rządu i uznaje, że skarżący nie udowodnili, jakoby na skutek stwierdzonych naruszeń doznali jakiegokolwiek szkody majątkowej. Oddala zatem roszczenie dotyczące szkody majątkowej.

106. Trybunał stwierdza ponadto, iż skarżący ponieśli straty niemajątkowe, a uznanie naruszenia Konwencji samo w sobie nie stanowi wystarczającego i słusznego zadośćuczynienia. Uwzględniając okoliczności sprawy i dokonując sprawiedliwej oceny, Trybunał przyznaje każdemu skarżącemu kwotę 5000 EUR tytułem odszkodowania z tytułu szkody niemajątkowej wraz z ewentualnymi podatkami.

B. Koszty i wydatki

107. Skarżący nie przedstawili roszczeń odnośnie pokrycia kosztów i wydatków. W związku z tym Trybunał nie przyznaje jakichkolwiek kwot z tego tytułu.

C. Odsetki za zwłokę

108. Trybunał uznaje za właściwe, by odsetki z tytułu niewypłacenia zasądzonych kwot zostały ustalone zgodnie ze stopą kredytu Europejskiego Banku Centralnego na koniec dnia plus trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Włącza do meritum skargi* zastrzeżenie Rządu dotyczące zasady sześciu miesięcy, które odnosi się do dopuszczalności skargi skarżących w zakresie zarzucanego braku dostępu do sądu (art. 6 ust. 1), oraz – po zbadaniu meritum skargi – oddala to zastrzeżenie;
2. *Uznaje* skargi dotyczące prawa skarżących dostępu do sądu (na podstawie art. 6 ust. 1) oraz ich prawa do poszanowania ich życia prywatnego (na podstawie art. 8) za dopuszczalne, zaś pozostałą część skargi za niedopuszczalną;
3. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do prawa skarżących do dostępu do sądu;
4. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji;
5. *Uznaje*,

WYROK w sprawie GUMENIUK I INNI przeciwko UKRAINIE

- (a) że pozwane Państwo ma obowiązek wypłacić każdemu skarżącemu, w terminie trzech miesięcy od dnia, kiedy wyrok stanie się prawomocny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, kwotę 5.000 EUR (pięć tysięcy euro) z tytułu poniesionej szkody niemajątkowej, wraz z ewentualnymi podatkami, w przeliczeniu na walutę pozwanego Państwa po kursie wymiany obowiązującym w dniu rozliczenia;
 - (b) że od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty płatne od tej sumy będą zwykłe odsetki obliczone według stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego na koniec dnia plus trzy punkty procentowe;
6. *Oddala* pozostałą część roszczenia skarżącej dotyczącą słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono na piśmie w dniu 22 lipca 2021 r., zgodnie z art. 77 ust. 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Wiktor Sołowiejczyk
Kancierz

Síofra O’Leary
Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK

Wykaz skarżących

Lp.	Imię i nazwisko skarżącego	Rok urodzenia	Miejsce zamieszkania
1.	Wasył Iwanowicz GUMIENIUK	1958	Kijów
2.	Galina Wołodymirowna KANYGINA	1957	Kijów
3.	Ludmiła Iwanowna OKRIMCZUK	1954	Kijów
4.	Bogdan Mikołajowicz POSZWA	1959	Kijów
5.	Wiktor Fiedorowicz SZKOLJAROW	1960	Kijów
6.	Oleksandr Fedorowicz WOŁKOW	1957	Kijów
7.	Anatolij Anatolijowicz JEMEC	1963	Kijów
8.	Tetiana Jewgeniwna ŻAJWORONOK	1960	Kijów