



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

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

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

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA SADOMSKI przeciwko POLSCE

(Skarga nr 56297/21)

WYROK

Art. 6 ust. 1 (aspekt cywilny) • Dostęp do sądu • Powołanie przez Prezydenta RP sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego pomimo wiążącego postanowienia zabezpieczającego wstrzymującego wykonanie uchwały, na podstawie której zostali powołani, i w oczekiwaniu na jej kontrolę sądową, oraz interwencja władzy ustawodawczej wykluczająca prawo do kontroli sądowej w takich sprawach • Możliwość zastosowania art. 6 • Skarżący, odrzucony kandydat, miał na mocy prawa krajowego cywilne prawo do równego dostępu do stanowiska sędziowskiego • Postępowanie krajowe o „decydującym” znaczeniu dla przedmiotowego prawa • Niespełniony pierwszy warunek testu ze sprawy *Eskelinen* • Ustalenia w wyroku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* istotne i mające bezpośrednie zastosowanie • Działania zarówno władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej uniemożliwiły kontrolę sądową sprawy skarżącego, pozbawiając krajowe orzeczenia wydane na jego korzyść wszelkich praktycznych skutków ze szkodą dla skarżącego

Streszczenie przygotowała Kancelaria. Nie jest wiążące dla Trybunału.

STRASBURG

9 maja 2025 r.

OSTATECZNY

09/08/2025

Wyrok ten stał się ostateczny w okolicznościach określonych w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Sadowski przeciwko Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Sekcja Pierwsza) w składzie:

Ivana Jelić, *Przewodnicząca*,

Alena Poláčková,

Raffaele Sabato,

Frédéric Krenc,

Alain Chablais,

Artūrs Kučs,

Anna Adamska-Gallant, *sędziowie*,

and Ilse Freiwirth, *Kanclerz Sekcji*,

uwzględniając:

skargę (nr 56297/21) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną do Trybunału w dniu 5 listopada 2021 r. na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez obywatela polskiego, pana Jacka Romana Sadowskiego („skarżący”),

decyzję o zakomunikowaniu Rządowi polskiemu („Rząd”) zarzutów skargi na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, dotyczących postępowania konkursowego przed Krajową Radą Sądownictwa i późniejszego postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, oraz decyzję o uznaniu pozostałej części skargi za niedopuszczalną;

uwagi stron;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 kwietnia 2025 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Sprawa dotyczy postępowania mającego na celu kontrolę uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, która stanowiła podstawę powołania siedmiorga kandydatów na stanowiska sędziowskie w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego i odrzucenia innych kandydatów, w tym skarżącego. Sprawa dotyczy kwestii wynikającej z art. 6 ust. 1 Konwencji.

FAKTY

2. Skarżący urodził się w 1970 r. i mieszka w Markach. Był reprezentowany przez M. Gajdusa, prawnika praktykującego w Warszawie.

3. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej („Rząd”) był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Fakty sprawy, przedstawione przez strony, można podsumować w następujący sposób.

5. Skarżący jest sędzią, który pracuje w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie od 2013 r.

I. KONKURS NA STANOWISKA SĘDZIOWSKIE W IZBIE CYWILNEJ SĄDU NAJWYŻSZEGO

6. W dniu 24 maja 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej obwieścił, że w Sądzie Najwyższym są czterdzieści cztery nieobsadzone stanowiska, z czego siedem w Izbie Cywilnej (zob. także *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, § 26, 3 lutego 2022 r.). Obwieszczenie ogłoszono 29 czerwca 2018 r.

7. Dwadzieścioro siedmioro kandydatów, w tym skarżący, ubiegało się o stanowiska w Izbie Cywilnej.

8. Postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone przez Krajową Radę Sądownictwa („KRS”) ustanowioną na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw („ustawa zmieniająca z 2017 r.”).

II. UCHWAŁA NR 330/2018 KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

9. W dniu 28 sierpnia 2018 r. KRS wydała uchwałę nr 330/2018 rekomendującą siedmioro kandydatów¹ do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Cywilnej (punkt pierwszy uchwały). KRS postanowiła nie rekomendować innych kandydatów (drugi punkt uchwały), w tym skarżącego (zob. *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, § 34). W uchwale zawarto jasną informację, że uczestnicy konkursu mogą wnieść odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

10. Procedura powiadamiania pozytywnie rozpatrzonych kandydatur przedstawionych w uchwale nr 330/2018 rozpoczęła się 13 września 2018 r. Kandydatów powiadomiono we wrześniu 2018 r.

III. ODWOŁANIE WNIESIONE PRZEZ SKARŻĄCEGO OD UCHWAŁY NR 330/2018

11. W różnych terminach niektórzy kandydaci, którzy nie otrzymali rekomendacji KRS, w tym skarżący, wnieśli odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały KRS nr 330/2018. Skarżący złożył odwołanie 1 października 2018 r. za pośrednictwem KRS, zgodnie z wymogami odpowiednich przepisów. Twierdził, że (1) obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym zostało wydane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a zatem z naruszeniem art. 144 ust. 2 Konstytucji; (2) sędziowie-członkowie KRS zostali wybrani do niej

¹ Osobami tymi byli: M. Manowska (powołana następnie na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego), J. Grela, M. Krajewski, J. Misztal-Konecka, T. Szanciłło, K. Zaradkiewicz i B. Janiszewska. Wyżej wymienione osoby, z wyjątkiem B. Janiszewskiej, są skarżącymi przed Trybunałem (zob. *Manowska przeciwko Polsce i Inni* (dec.), skarga nr 51455/21 i pięć innych, 9 maja 2025 r.).

z naruszeniem Konstytucji; (3) procedura konkursowa przed KRS była wadliwa, a wybór dokonany przez ten organ naruszył konstytucyjne prawo równego dostępu do służby publicznej; oraz (4) procedura konkursowa została opracowana w taki sposób, że skarżący został pozbawiony skutecznego środka odwoławczego.

12. Wnosząc odwołanie, skarżący powołał się na art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS („ustawa o KRS”), który w czasie istotnym dla sprawy stanowił, że w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie takie można wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

13. W trakcie trwania konkursu – a zatem przed wniesieniem ww. odwołań – ust. 1b i 4 zostały dodane do art. 44 ustawy o KRS ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r. Ust. 1b stanowił, że jeżeli uchwały KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania (w tym ci, którzy otrzymali rekomendację) uchwała ta stawała się prawomocna w całości (zob. także *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, § 100).

14. KRS przekazała odwołania od uchwały nr 330/2018 do Naczelnego Sądu Administracyjnego dopiero 9 listopada 2018 r.

IV. POSTANOWIENIA ZABEZPIECZAJĄCE WSTRZYMUJĄCE WYKONANIE UCHWAŁY NR 330/2018

15. W dniu 20 września 2018 r. jeden z pozostałych uczestników konkursu złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o udzielenie zabezpieczenia przed wniesieniem odwołania w postępowaniu o uchylenie uchwały KRS nr 330/2018. 27 września 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał postanowienie zabezpieczające wstrzymujące wykonanie zaskarżonej uchwały zarówno w części rekomendującej siedmioro kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, jak i w części nierekomendującej skarżącego (sygn. akt II GW 27/18). Decyzja o wydaniu postanowienia zabezpieczającego została podana przez krajowe media następnego dnia. Postanowienie zabezpieczające zostało doręczone przedstawicielowi zainteresowanego uczestnika konkursu oraz KRS.

16. W dniu 1 października 2018 r. skarżący zwrócił się bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia polegającego na wstrzymaniu wykonalności uchwały KRS nr 330/2018.

17. W dniu 8 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II GW 31/18) wydał postanowienie zabezpieczające wstrzymujące wykonanie przedmiotowej uchwały zarówno w części rekomendującej siedmioro kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, jak i w części

nierekomendującej skarżącego. Sąd uznał, że wstrzymanie jest możliwe, ponieważ spełniony został warunek, że wykonanie decyzji może spowodować nieodwracalną szkodę dla strony. Sąd zauważył również, że wniesione przez skarżącego odwołanie od uchwały nie zostało przekazane przez KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. paragraf 14 powyżej).

18. Naczelny Sąd Administracyjny nakazał doręczenie postanowienia zabezpieczającego pełnomocnikowi skarżącego oraz KRS.

19. W dniu 8 października 2018 r. Przewodniczący KRS przedłożył Prezydentowi RP uchwałę nr 330/2018.

20. W dniu 9 października 2018 r. skarżący przekazał postanowienie zabezpieczające z dnia 8 października 2018 r. do KRS i do Prezydenta Rzeczypospolitej, informując, że jest ono wiążące i wykonalne.

V. POWOŁANIE PRZEZ PREZYDENTA OSÓB REKOMENDOWANYCH PRZEZ KRS

21. W dniu 10 października 2018 r., w trakcie rozpatrywania odwołań i pomimo postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego o wstrzymaniu wykonania uchwały nr 330/2018, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podjął decyzję o powołaniu kandydatów rekomendowanych przez KRS w przedmiotowej uchwale. Tego samego dnia Prezydent wręczył sędziom akty powołania i złożyli oni ślubowanie (zob. także *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, § 35).

VI. WNIOSEK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE PREJUDYCJALNYM PRZEZ TSUE

22. W dniu 21 listopada 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wniesionej przez skarżącego (sygn. akt II GOK 2/18). Uznał, że ostatnie zmiany w ustawie o KRS (zob. paragraf 13 powyżej) w praktyce uniemożliwiają skuteczność odwołania wniesionego przez uczestnika, którego kandydatura nie została przedstawiona do powołania na stanowisko (zob. także *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, §§ 46-48).

VII. WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 25 MARCA 2019 R. I PÓŹNIEJSZE ZMIANY USTAWODAWCZE

23. W wyroku z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. akt K 12/18) Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS dotyczący procedury kontroli sądowej poszczególnych uchwał KRS

w przedmiocie wyboru sędziów jest niezgodny z art. 184 Konstytucji (więcej na ten temat zob. *Grzęda przeciwko Polsce* [WI], nr 43572/18, §§ 60–62, 15 marca 2022 r.). W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wszystkie postępowania prowadzone na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, który uchylił, powinny zostać umorzone.

24. Następnie art. 44 został zmieniony ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, która weszła w życie 23 maja 2019 r. Uchylono art. 44 ust. 1b i zmieniono art. 44 ust. 1 w celu wyłączenia prawa do odwołania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego. W ustawie zachowano możliwość wniesienia odwołania w sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądów powszechnych. Ponadto art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. stanowił, że „postępowania w sprawach odwołań od uchwał [KRS] w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa” (zob. także *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, § 101).

25. W dniu 14 maja 2019 r. Prokurator Generalny zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o umorzenie postępowania zainicjowanego odwołaniami od uchwał KRS, mając na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r.

VIII. DODATKOWY WNIOSEK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO DO TSUE I NASTĘPNIE WYROK TSUE Z DNIA 2 MARCA 2021 R.

26. Uznając, że został pozbawiony właściwości w kwestiach będących przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który wcześniej skierował do TSUE, Naczelny Sąd Administracyjny – w uzupełniającym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 26 czerwca 2019 r. – zwrócił się do TSUE o wydanie opinii w sprawie zgodności z prawem Unii nowych przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r., gdy wniosek skarżącego o przeprowadzenie kontroli sądowej był w trakcie rozpatrywania.

27. W dniu 2 marca 2021 r. TSUE wydał wyrok w sprawie A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – skargi), C-824/18, EU:C:2021:153 (zob. także *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, §§ 207–09), w którym orzekł w sentencji – w zakresie, w jakim ma to zastosowanie w niniejszej sprawie – co następuje:

„1. W przypadku zmian w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak [polski] Sąd Najwyższy od rozstrzygnięcia organu takiego jak [KRS] o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi

WYROK W SPRAWIE SADOMSKI przeciwko POLSCE

RP wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału

[...]

– art. 19 ust. 1 akapit drugi [Traktatu o Unii Europejskiej – „TUE”] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takim zmianom, jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych przez Prezydenta RP na podstawie wspomnianych uchwał [KRS] na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

W przypadku potwierdzenia naruszenia wspomnianych artykułów zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian.

2. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom zmieniającym obowiązujący stan prawa krajowego, na podstawie których:

– z jednej strony – mimo wniesienia przez kandydata na stanowisko sędziego sądu takiego jak Sąd Najwyższy odwołania od rozstrzygnięcia organu takiego jak [KRS] o nieprzedstawieniu jego kandydatury i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów rozstrzygnięcie to jest prawomocne w zakresie dotyczącym przedstawienia owych innych kandydatów, w związku z czym odwołanie nie stanowi przeszkody dla powołania tych ostatnich przez Prezydenta RP, a ewentualne uchylenie wspomnianego rozstrzygnięcia w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie odwołującego się kandydata nie może prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata pod kątem ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko; oraz

– z drugiej strony – takie odwołanie nie może opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie,

jeżeli okaże się – co powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że przepisy te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych w tym trybie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie rozstrzygnięć organu takiego jak [KRS] na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie,

jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

W przypadku potwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych oraz przeprowadzenia przez niego kontroli sądowej przewidzianej w tych ostatnich przepisach”.

IX. WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 6 MAJA 2021 R.

28. W dniu 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok co do istoty sprawy wniesionej przez skarżącego (sygn. akt II GOK 2/18). Sąd oddalił wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie toczącego się przed nim postępowania. Co do istoty sprawy (i) uchylił uchwałę KRS nr 330/2018 w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie siedmiorga kandydatów do powołania do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego oraz (ii) uchylił uchwałę nr 330/2018 w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu niektórych innych kandydatur w zakresie, w jakim dotyczyła ona skarżącego (i umorzył postępowanie przed KRS w tym ostatnim zakresie).

29. W wyroku Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, między innymi na podstawie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. (zob. paragraf 27 powyżej), że KRS nie daje gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że postępowanie przed KRS dotyczyło prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, o którym mowa w art. 60 Konstytucji, a prawo to należy do kategorii konstytucyjnych praw i wolności chronionych bezwzględnym zakazem pozbawiania dostępu do sądu, wyrażonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

30. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zmiany wprowadzone ustawami z dnia 20 lipca 2018 r. i 26 kwietnia 2019 r. (zob. odpowiednio paragrafy 13 i 24 powyżej) miały na celu uniemożliwienie poddania jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań do Sądu Najwyższego dokonanych z udziałem KRS ustanowionej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r:

„7.2 [...] Konsekwencją tej wewnętrznej logiki mechanizmu odwołań od uchwał KRS – jeśli chodzi o jego cel, o czym także szerzej poniżej – było zatem nie tylko zniweczenie możliwości przeprowadzenia przez właściwy sąd realnej kontroli przebiegu postępowania konkursowego na wolne stanowisko w Sądzie Najwyższym, ale także, jeśli nie przede wszystkim, uniemożliwienie przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej powołań do Sądu Najwyższego po ukonstytuowaniu się KRS w nowym składzie. Przedmiotowy mechanizm uniemożliwiał zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, przynajmniej w zakresie, w jakim można

było stwierdzić, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub oczywistego błędu w ocenie.

W szczególności omawiany mechanizm przewidywał, że uchylenie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie, w jakim nie rekomendowała ona [kandydata] do powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, skutkowało wyłącznie przyjęciem wniosku uczestnika konkursu (który wniósł odwołanie od uchwały) o powołanie na wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym, w odniesieniu do którego w dniu wydania orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny nie zostało zakończone postępowanie przed KRS lub, w przypadku braku takiego postępowania – [przyjęciem go] na kolejne wolne stanowisko sędziowskie w Sądzie Najwyższym objęte obwieszczeniem. Takie rozstrzygnięcie w postępowaniu odwoławczym – które zresztą ma wszelkie cechy swoistej nagrody pocieszenia, i to niepełnej z uwagi na fakt, że sytuacja, o której mowa w powołanym przepisie, może, ale nie musi wystąpić – z pewnością nie może być zatem uznane za spełniające wymogi skutecznego środka odwoławczego”.

Z tego powodu sąd postanowił odstąpić od stosowania wyżej wymienionych zmian.

31. Sąd uznał ponadto, że – wobec faktu, iż prawo do sądu i skutecznej ochrony prawnej, w znaczeniu wynikającym z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, było tożsame z prawem do sądu i skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu wynikającym z prawa UE (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych) oraz art. 6 Konwencji – uzasadnione było stwierdzenie, że niezapewnienie kontroli sądowej w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, w tym w sprawach już zawisłych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, nie było zgodne ze standardem unijnym ani odpowiadającymi mu standardami konstytucyjnymi i konwencyjnymi.

32. Sąd zauważył również, że działania KRS w rozpatrywanej sprawie wskazywały, że celowo i bezpośrednio dążyła ona do uniemożliwienia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przeprowadzenia sądowej kontroli uchwały o rekomendowaniu (i nierekomendowaniu) różnych kandydatów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. KRS przekazała odwołanie skarżącego, wniesione 1 października, do Naczelnego Sądu Administracyjnego dopiero 9 listopada 2018 r., a w międzyczasie przekazała uchwałę Prezydentowi w celu powołania przez niego rekomendowanych kandydatów (zob. paragrafy 14 i 29 powyżej).

33. Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się również ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego zawartym między innymi w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. (szczegóły zob. *Grzęda*, cyt. powyżej, §§ 110–16), że obwieszczenie Prezydenta o wolnych stanowiskach w Sądzie Najwyższym wymagało dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

34. Rozważając skutki swojego wyroku na akty powołań dokonane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że:

„9. Podkreślenia i zarazem wyjaśnienia wymaga również, że skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności

prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego Sądu Najwyższego dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą.

W obecnym stanie prawnym takie [powołania] nie podlegają kontroli sądowej i nie są odwoływalne (pkt 133 i 145 wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. oraz pkt 122 i 128 wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r.)”.

35. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w trzech innych sprawach dotyczących powołania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego na podstawie uchwały nr 330/2018 (dwa w dniu 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 3/18 i II GOK 5/18 oraz z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 4/18), w którym zauważył, że zaskarżona uchwała w zakresie, w jakim obejmowała rekomendację niektórych kandydatów, została już uchylona wyrokiem wydanym w sprawie skarżącego (sygn. akt II GOK 2/18). Uzasadnienie w tych sprawach było zasadniczo identyczne z przedstawionym w wyroku w sprawie skarżącego.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

36. Odpowiednie ramy prawne i praktyka zostały szczegółowo przedstawione w wyrokach Trybunału w sprawach *Advance Pharma sp. z o.o.* (cyt. powyżej, §§ 95–225), *Grzęda* (cyt. powyżej, §§ 64–167) oraz *Wałęsa przeciwko Polsce* (nr 50849/21, §§ 106–21, 23 listopada 2023 r.).

PRAWO

I. UWAGI WSTĘPNE

37. Niniejsza sprawa jest kolejną z serii spraw dotyczących reformy sądownictwa, która została zapoczątkowany w 2017 r. i była wdrażana kolejnymi ustawami zmieniającymi (najnowszy przegląd orzecznictwa Trybunału w tej sprawie, zob. *Wałęsa przeciwko Polsce*, nr 50849/21, §§ 2-4, 23 listopada 2023 r.).

38. Jest to druga sprawa, po sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r.), która wpłynęła do Trybunału, podnosząca kwestię powołań sędziowskich. W pierwszej z tych spraw skarżący ubiegali się o stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych (tj. innych niż Sąd Najwyższy), a gdy nie zostali rekomendowani przez nową KRS, złożyli skargę do Sądu Najwyższego, jak przewidywało prawo. Główny zarzut skarżących w tamtej sprawie dotyczył składu organu właściwego do rozpatrywania skarg, tj. Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która ostatecznie nie stanowiła „sądu ustanowionego ustawą” (tamże, § 354).

39. Niniejsza sprawa różni się od sprawy *Dolińska-Ficek i Ozimek* tym, że skarżący nie podniósł żadnych zarzutów dotyczących organu, który ostatecznie rozpatrzył jego skargę, a mianowicie Naczelnego Sądu

Administracyjnego. Podniósł natomiast, że prawo do kontroli sądowej, pierwotnie zagwarantowane ustawowo dla skarg dotyczących konkursów na stanowiska zarówno w Sądzie Najwyższym, jak i sądach powszechnych, było stopniowo ograniczane w odniesieniu do stanowisk w Sądzie Najwyższym w trakcie trwania konkursu. Trybunał miał już okazję przyjrzeć się tej właśnie procedurze powołania i kontroli sądowej przyznanej jej uczestnikom w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, nr 1469/20, 3 lutego 2022 r., choć z innej perspektywy – strony w postępowaniu rozpatrywanym przez osoby powołane do Sądu Najwyższego w przedmiotowej procedurze. Ustalenia poczynione przez Trybunał w tamtej sprawie będą jednak miały znaczenie dla oceny skargi skarżącego w niniejszej sprawie.

II. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 6 UST. 1 KONWENCJI W ODNIESIENIU DO POSTĘPOWANIA PRZED NACZELNYM SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

40. Skarżący zarzucił na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że zakres kontroli sądowej w jego sprawie był niewystarczający i nie mógł zapewnić skutecznej ochrony jego praw. W szczególności w tym względzie powołał się na swoje prawo równego dostępu do służby publicznej wynikające z art. 60 Konstytucji. Twierdził ponadto, że chociaż Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił jego skargę i uchylił uchwałę KRS nr 330/2018, wyrok tego sądu nie miał dla skarżącego żadnego praktycznego skutku, a zatem nie można go uznać za skuteczny środek odwoławczy. W tym kontekście skarżący odniósł się do (1) zmian legislacyjnych w ustawie o KRS, które, jak twierdził skarżący, miały uniemożliwić skuteczną kontrolę sądową powołań do Sądu Najwyższego oraz (2) decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej o powołaniu siedmiorga kandydatów rekomendowanych przez KRS z naruszeniem postanowień zabezpieczających Naczelnego Sądu Administracyjnego wstrzymujących wykonanie zaskarżonej uchwały.

41. Skarżący powołał się na art. 6 ust. 1 Konwencji, który w odpowiedniej części brzmi następująco:

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

A. Dopuszczalność

1. *Możliwość zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie o sygn. K 7/21*

(a) Stanowiska stron

42. Rząd twierdził, że skarga powinna zostać uznana za niezgodną *ratione materiae* z Konwencją ze względu na domniemany skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt K 7/21, w którym uznano, że art. 6 ust. 1 Konwencji jest niezgodny z różnymi przepisami Konstytucji (szczegółowe informacje na temat tego wyroku – zob. *Wałęsa*, cyt. powyżej, §§ 107–08).

43. Opierając się na argumentach identycznych z podniesionymi w sprawie *Wałęsa*, Rząd utrzymywał, że przedmiotowy wyrok należy traktować jako emanację „konstytucyjnie uzasadnionego sprzeciwu” wobec uprawnień władczych Trybunału o charakterze orzecznym i interpretacyjnym, co sprawia, że art. 6 Konwencji nie ma zastosowania w niniejszej sprawie (zob. *Wałęsa*, cyt. powyżej, §§ 134–38).

44. W odpowiedzi skarżący podniósł, że Trybunał Konstytucyjny nie był uprawniony do wydawania orzeczeń regulujących jurysdykcję tego Trybunału oraz że wyrok, na który powołał się Rząd, powinien zostać uznany za prawnie nieskuteczny.

(b) Ocena Trybunału

45. Trybunał zauważył, że wcześniej szczegółowo odniósł się do argumentów Rządu dotyczących zarzucanych skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie *Wałęsa* (cyt. powyżej, §§ 140–45).

46. Nie widząc powodu do odstąpienia od ustaleń poczynionych w tamtej sprawie, Trybunał przypomina, że (i) wyłącznie Trybunał jest właściwy do decydowania o swojej właściwości do interpretowania i stosowania Konwencji i jej Protokołów (zob. *Shamayev i Inni przeciwko Gruzji i Rosji*, nr 36378/02, § 293, ETPC 2005-III), oraz (ii) wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie można uznać za nic innego niż próbę ograniczenia właściwości Trybunału na podstawie art. 19 i 32 Konwencji, podjętą z podważeniem standardów praworządności.

47. W konsekwencji należy oddalić zastrzeżenie Rządu dotyczące możliwości zastosowania art. 6 Konwencji w niniejszej sprawie, oparte na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt K 7/21.

2. *Możliwość zastosowania art. 6 Konwencji, w jego aspekcie cywilnym, do sporu dotyczącego powołania na stanowisko sędziowskie*

(a) **Stanowiska stron**

48. Rząd utrzymywał, że art. 6 ust 1 Konwencji, w jego aspekcie cywilnym, nie ma zastosowania do rozpatrywanego postępowania, ponieważ: (i) zgodnie z prawem polskim nie istniało prawo do sprawowania władzy publicznej, a w szczególności nie istniało materialne prawo do powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego; (ii) w każdym razie prawo do ubiegania się o urząd publiczny nie miało charakteru cywilnego, lecz publicznoprawny, a zatem było wyłączone z zakresu zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji, co prowadzi do wniosku, że (iii) w przedmiotowej sprawie nie istniał rzeczywisty i poważny „spór”, który dotyczyłby istnienia przysługującego skarżącemu prawa o charakterze cywilnym do powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego.

49. Skarżący nie zgodził się z argumentami Rządu i utrzymywał, że art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie do jego sprawy.

(b) **Ocena Trybunału**

(i) *Zasady ogólne*

50. Odpowiednie zasady ogólne dotyczące stosowania art. 6 Konwencji w kontekście sporów dotyczących powoływania, sprawowania urzędu i odwoływania sędziów zostały podsumowane przez Trybunał w sprawach *Baka przeciwko Węgrom* [WI] (nr 20261/12, §§ 100–06, 23 czerwca 2016 r.) oraz *Grzęda przeciwko Polsce* [WI] (nr 43572/18, §§ 257–64, 15 marca 2022 r.); zob. także *Dolińska-Ficek i Ozimek* (cyt. powyżej, §§ 220–28).

(ii) *Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie*

51. W świetle odpowiednich zasad ogólnych, w celu ustalenia możliwości zastosowania art. 6 do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Trybunał musi zbadać (i) istnienie prawa, na które powołuje się skarżący; (ii) czy przedmiotowe prawo było prawem „o charakterze cywilnym” w rozumieniu tego postanowienia Konwencji oraz (iii) czy istniał „rzeczywisty” i „poważny” spór dotyczący tego prawa.

(α) **Istnienie prawa**

52. Trybunał przypomina, że wbrew twierdzeniom Rządu, skarżący nie domagał się przed Trybunałem prawa do sprawowania władzy publicznej, a dokładniej – powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP. Przeciwnie, zarówno w odwołaniu krajowym, jak i w skardze wniesionej do Trybunału, wyraźnie powołał się na prawo równego dostępu do służby publicznej (zob. paragraf 40 powyżej).

53. Trybunał zauważa, że wcześniej uznał, iż polskie prawo, a w szczególności art. 60 Konstytucji, przewiduje prawo równego dostępu do służby publicznej (zob. *Dolińska-Ficek i Ozimek*, cyt. powyżej, §§ 82 i 230–31). Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. wydanym w sprawie skarżącego uznał skargę za uzasadnioną, wyraźnie powołując się w tym kontekście na prawo równego dostępu do służby publicznej oparte na art. 60 Konstytucji (zob. paragraf 29 powyżej).

54. W konsekwencji skarżący miał prawo dostępu, na zasadzie równości, do urzędów publicznych – w jego przypadku do sądownictwa; przedmiotowe prawo jest uznawane przez polskie prawo i chronione przez Konstytucję, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu będącym przedmiotem kontroli.

(β) Cywilny charakter prawa – test ze sprawy *Eskelinen*

55. Kolejną kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest to, czy prawo, na jakie powołuje się skarżący, jest prawem „o charakterze cywilnym” w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1.

56. W swoich pisemnych uwagach Rząd oparł się na argumente, że skarżący nie miał prawa do wykonywania władzy publicznej (zob. paragraf 48 powyżej), aby dowieść, że przeprowadzenie testu opracowanego w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni przeciwko Finlandii* [WI] (nr 63235/00, ECHR 2007-II) było w niniejszej sprawie bezprzedmiotowe. W związku z tym Rząd nie odniósł się do tej kwestii w swoich uwagach. Skarżący również nie zgłosił żadnych uwag w tej kwestii.

57. W związku z tym Trybunał zauważa, że w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* (cyt. powyżej, § 231) uznał wcześniej, że prawo, na które powołuje się skarżący w niniejszej sprawie, tj. prawo równego dostępu do stanowiska sędziowskiego, jest prawem o charakterze cywilnym. Należy jednak dokonać istotnego rozróżnienia między tymi dwiema sprawami: o ile w sprawach *Dolińska-Ficek i Ozimek* skarżący – kandydaci na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych – mieli niekwestionowany dostęp do sądu (przy czym legitymacja konkretnego organu właściwego do przeprowadzenia kontroli była kwestionowana przez skarżących), o tyle w niniejszej sprawie – chociaż skarga skarżącego została ostatecznie rozpatrzona przez Naczelny Sąd Administracyjny – przepisy krajowe regulujące dostęp do sądu podlegały zmianom w trakcie trwania odpowiedniego postępowania.

58. W związku z tym Trybunał przypomina, że test ze sprawy *Eskelinen*, mający na celu określenie charakteru przedmiotowego prawa, obejmuje dwa kumulatywne warunki, które muszą zostać spełnione, aby państwo mogło powołać się przed Trybunałem na status skarżącego jako urzędnika służby cywilnej w celu wyłączenia ochrony zawartej w art. 6: (i) państwo w prawie krajowym musi w sposób wyraźny wyłączyć prawo dostępu do sądu dla stanowiska lub kategorii personelu, którego sprawa dotyczy; oraz (ii) wyłączenie musi być uzasadnione w oparciu o obiektywne przesłanki

interesu państwa (zob. *Vilho Eskelinen i Inni*, cyt. powyżej, § 62, a także *Grzęda*, cyt. powyżej, § 292).

59. O ile Trybunał stwierdził w sprawie *Vilho Eskelinen i Inni* (cyt. powyżej, § 61), że jego uzasadnienie w tej sprawie było ograniczone do sytuacji urzędników służby cywilnej, o tyle rozszerzył on zastosowanie kryteriów ustanowionych w tym wyroku na różne spory dotyczące sędziów, w tym spory dotyczące sprawowania urzędu/awansu. Trybunał zauważył, że chociaż sądownictwo nie jest częścią zwykłej służby cywilnej, jest uznawane za część typowej służby publicznej (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 104).

60. Odnosząc się do pierwszego warunku testu ze sprawy *Eskelinen*, Trybunał uznaje za stosowne podkreślić, że przed wszczęciem przedmiotowego postępowania, a nawet w czasie, gdy wakaty w Sądzie Najwyższym zostały już obwieszczone przez Prezydenta RP (zob. paragrafy 6 i 12 powyżej), prawo dostępu do sądu w sprawach dotyczących powołań na stanowiska w Sądzie Najwyższym było w prawie krajowym bezsporne. W związku z tym Trybunał przypomina, że sama KRS przekazała w uchwale nr 330/2018 jasną informację, że uczestnicy konkursu mogą złożyć odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. paragraf 9 powyżej). Niektóre z zaskarżonych środków, tj. zmiany ustawodawcze mające na celu ograniczenie, a następnie zniesienie prawa do kontroli sądowej (zob. paragrafy 13 i 24 powyżej), zostały wprowadzone po rozpoczęciu konkursu, a inne dopiero po wniesieniu odwołania przez skarżącego.

61. Trybunał przypomina, że, jak wcześniej stwierdzono w wyroku w sprawie *Baka*, konieczne jest ustalenie, czy dostęp do sądu został wyłączony na mocy prawa krajowego przed, a nie w momencie przyjęcia zaskarżonego środka dotyczącego skarżącego. Odmienne stanowisko oznaczałoby, że sam zaskarżony środek, który stanowił zarzucaną ingerencję w „prawo” skarżącego, mógłby jednocześnie stanowić podstawę prawną wyłączenia roszczenia skarżącego z dostępu do sądu (zob. *Baka*, cyt. powyżej, § 116, oraz *Gloveli przeciwko Gruzji*, nr 18952/18, § 46, 7 kwietnia 2022 r.).

62. W związku z tym, skoro środki zaskarżone przez skarżącego zostały podjęte już po rozpoczęciu konkursu na stanowiska w Sądzie Najwyższym, Trybunał nie jest przekonany, że prawo krajowe „wyłączyło dostęp do sądu” w odniesieniu do roszczenia dotyczącego równego dostępu do służby publicznej (w tym przypadku stanowiska w Sądzie Najwyższym) w sprawie skarżącego.

63. Ponadto Trybunał przypomina w tym kontekście podstawową zasadę, zgodnie z którą do władz krajowych, w szczególności sądów, należy interpretacja i stosowanie prawa krajowego (zob. *Naït-Liman przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 51357/07, § 116, 15 marca 2018 r. i przytoczone tam orzecznictwo). O ile interpretacja nie jest arbitralna lub w sposób oczywisty

nieuzasadniona, rola Trybunału ogranicza się do ustalenia, czy skutki tej interpretacji są zgodne z Konwencją (zob. *Radomilja i Inni przeciwko Chorwacji* [WI], nr 37685/10 i 22768/12, § 149, 20 marca 2018 r.).

64. W tym kontekście Trybunał zauważa, że Naczelny Sąd Administracyjny, kierując się wskazówkami TSUE (zob. paragraf 27 powyżej), postanowił odstąpić od stosowania przepisów mających na celu ograniczenie dostępu skarżącego do sądu (zob. paragraf 30 powyżej). Biorąc pod uwagę, że interpretacja ta nie była ani arbitralna, ani w sposób oczywisty nieuzasadniona, Trybunał jest przekonany, że przepisy krajowe, interpretowane i stosowane przez sąd krajowy w sprawie skarżącego, nie wyłączały prawa do kontroli sądowej w odniesieniu do powołań na stanowiska w Sądzie Najwyższym.

65. Tym samym pierwszy warunek testu ze sprawy *Eskelinen* nie został spełniony. Te dwa warunki mają charakter kumulatywny, dlatego niespełnienie jednego z nich jest wystarczające do stwierdzenia, że prawo miało charakter cywilny, bez potrzeby rozważania drugiej części testu (zob. *Baka*, § 118 i *Grzęda*, § 328, oba cyt. powyżej).

(γ) Prawdziwy i poważny spór

66. Trybunał stwierdza, że wnosząc skargę na uchwałę KRS nr 330/2018, skarżący zainicjował „spór”, którego ucieleśnieniem jest postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, w przedmiocie ww. prawa.

67. Mając to na uwadze, Trybunał przypomina, że aby spór mógł zostać uznany za rzeczywisty i poważny, wynik postępowania musi być bezpośrednio rozstrzygający dla danego prawa, a zaledwie słabe powiązania lub odległe konsekwencje nie są wystarczające do zastosowania art. 6 ust. 1 (zob. m. in. *Grzęda*, cyt. powyżej, § 257). W związku z tym w swoim orzecznictwie dotyczącym procedur awansu w sędownictwie, Trybunał orzekł, że odpowiednie postępowanie wszczęte przez odrzuconego kandydata miało decydujące znaczenie dla rzetelności procedury wyboru i powołania na stanowisko sędziowskie w zakresie, w jakim mogło doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji i ponownego rozpatrzenia wniosku skarżącego o stanowisko (zob. *Gloveli*, cyt. powyżej, § 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

68. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że istota rozpatrywanej skargi polega na tym, że chociaż zarzuty skarżącego dotyczące procedury konkursowej zostały rozpatrzone przez Naczelny Sąd Administracyjny – który najpierw wydał wiążące postanowienie zabezpieczające, a następnie uchylił zaskarżoną uchwałę KRS – te korzystne orzeczenia nie doprowadziły do ponownego rozpatrzenia kandydatury skarżącego.

69. W świetle powyższego Trybunał uważa, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy kwestia „decydującego” charakteru postępowania krajowego jest tak ściśle związana z przedmiotem skargi skarżącego na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, tj. zarzutem,

że przysługujący mu zakres kontroli sądowej był niewystarczający, że zastrzeżenie dotyczące możliwości zastosowania tego artykułu należy dołączyć do przedmiotu skargi.

3. *Niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych*

(a) **Stanowiska stron**

70. Rząd twierdził, że skarżący nie wyczerpał krajowych środków odwoławczych, które były mu dostępne, a mianowicie skargi konstytucyjnej połączonej z powództwem cywilnym o odszkodowanie.

71. W opinii Rządu skarżący, skarżąc się na ograniczenie kontroli sądowej w swojej sprawie, zasadniczo kwestionował zmiany odpowiednich przepisów z 2019 r. (zob. paragraf 24 powyżej), w zakresie, w jakim eliminowały one możliwość kontroli sądowej w jego sprawie. Ponadto Rząd podniósł, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. odniósł się do „normatywnego aspektu” wyżej wymienionej zmiany. Opierając się na tym rozumowaniu, Rząd twierdził, że skarżący mógł złożyć skargę do Trybunału Konstytucyjnego (na co zezwala art. 79 ust. 1 Konstytucji; zob. *Wałęsa*, cyt. powyżej, § 58). Rząd twierdził, że gdyby uzyskał korzystny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, skarżący mógłby wnieść roszczenie odszkodowawcze w związku ze szkodą poniesioną w wyniku ostatecznej decyzji wydanej na podstawie przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, na podstawie art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego (zob. *Pajak i Inni przeciwko Polsce*, nr 25226/18 i 3 inne, § 38, 24 października 2023 r.).

72. Na podstawie tych argumentów Rząd twierdził, że skargę należy uznać za niedopuszczalną z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych.

73. Skarżący nie zgodził się z Rządem i – powołując się na orzecznictwo Trybunału – twierdził, że nie miał obowiązku korzystania z krajowych środków odwoławczych, które były nieskuteczne.

74. W odniesieniu do skargi konstytucyjnej skarżący powołał się na ustalenia Trybunału w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o* (cyt. powyżej), zgodnie z którymi skarga konstytucyjna nie jest już skutecznym środkiem odwoławczym, zwłaszcza w sprawach związanych z kryzysem praworządności. W odniesieniu do powództwa na podstawie art. 417¹ Kodeksu cywilnego, skarżący twierdził, że nie można go uznać za środek zaradczy w odniesieniu do jego zarzutów, ponieważ nie mogło ono doprowadzić do żadnych zmian w zaskarżonej uchwale KRS.

(b) **Ocena Trybunału**

75. Na wstępie Trybunał zauważył, że Rząd nie wymienił żadnych konkretnych przepisów prawnych bezpośrednio zastosowanych w sprawie

skarżącego, które mógłby on ewentualnie zakwestionować jako niezgodne z Konstytucją.

76. Trybunał pragnie przypomnieć, że w odniesieniu do ciężaru dowodu, na Rządzie powołującym się na niewyczerpanie środków spoczywa obowiązek wykazania Trybunałowi, że środek odwoławczy był skuteczny, dostępny w teorii i praktyce w danym czasie. Po spełnieniu wymogu ciężaru dowodowego, do skarżącego należy wykazanie, że środek odwoławczy zaproponowany przez Rząd został faktycznie wyczerpany lub był z jakiegoś powodu nieadekwatny i nieskuteczny w szczególnych okolicznościach sprawy, lub że istniały szczególne okoliczności zwalniające go z tego wymogu (zob. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 21881/20, § 143, 27 listopada 2023 r., i przytoczone tam orzecznictwo, oraz *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, nr 35599/20, § 241, 6 października 2022 r.).

77. Biorąc pod uwagę ogólny charakter zastrzeżenia Rządu, wydaje się, że ciężar dowodu nie został spełniony w niniejszej sprawie.

78. Ponadto Trybunał przypomina swoje stanowisko w sprawie zastrzeżeń wstępnych dotyczących niewyczerpania krajowych środków odwoławczych obejmujących skargę konstytucyjną, podniesionych w podobny sposób w innych polskich sprawach dotyczących niezależności sądownictwa (zob. *Wałęsa*, cyt. powyżej, §§ 152–53 i przytoczone tam orzecznictwo), tym bardziej, że najnowsza tendencja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż organ ten jest zasadniczo zdeterminowany, aby zachować nową procedurę powoływania sędziów obejmującą zmieniony skład KRS (którą skarżący chciał poddać kontroli w niniejszej sprawie).

79. W zakresie, w jakim Rząd podniósł możliwość wniesienia przez skarżącego powództwa o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ Kodeksu cywilnego, Trybunał zauważa, biorąc pod uwagę swoje powyższe ustalenia dotyczące ewentualnej skargi konstytucyjnej, że twierdzenia Rządu dotyczące powództwa cywilnego – którego wniesienie byłoby uzależnione od uprzedniego pozytywnego rozstrzygnięcia przedmiotowej skargi konstytucyjnej – pozostają w sferze domysłów. Trybunał zauważa, że środek odwoławczy wskazany przez Rząd mógł mieć jedynie skutek odszkodowawczy, a zatem nie mógł wywołać skutków zdolnych do zaspokojenia skargi skarżącego dotyczącej zarzucanego braku wystarczającej kontroli sądowej w jego sprawie.

80. W świetle powyższego Trybunał oddala zastrzeżenie Rządu dotyczące niewniesienia przez skarżącego skargi konstytucyjnej połączonej z powództwem cywilnym o odszkodowanie.

4. Wnioski dotyczące dopuszczalności

81. Trybunał zauważa, że zarzut skargi nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniony ani niedopuszczalny na jakiegokolwiek innej podstawie wymienionej w art. 35 Konwencji. Należy zatem uznać go za dopuszczalny.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska stron

82. Skarżący twierdził, że jego odwołanie, nawet przed jego wniesieniem, nie było skutecznym środkiem odwoławczym (jak zauważył sam Naczelny Sąd Administracyjny – zob. paragraf 30 powyżej), ponieważ zmiany ustawodawcze wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. miały na celu uczynienie zaskarżonej uchwały ostateczną i wiążącą, chyba że wszyscy uczestnicy (w tym ci, których kandydatury rozpatrzono pozytywnie) wniesliby od uchwały odwołanie. Skarżący twierdził ponadto, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (zob. paragraf 23 powyżej) oraz ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. (zob. paragraf 24 powyżej) miały na celu dalsze ograniczenie, a ostatecznie zniesienie możliwości uzyskania kontroli sądowej uchwały KRS. Opierając się na orzecznictwie Trybunału, skarżący stwierdził, że prawo dostępu do sądu stało się iluzoryczne, ponieważ krajowy system prawny pozwolił, aby ostateczne, wiążące orzeczenie sądowe pozostało bezskuteczne ze szkodą dla skarżącego, a gwarancje wynikające z art. 6 stały się bezprzedmiotowe, ponieważ organy nie zastosowały się do tego prawomocnego orzeczenia.

83. Rząd twierdził, że skoro w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniono roszczenie skarżącego podniesione przed tym sądem, wniesione przez skarżącego odwołanie należy uznać za skuteczny środek odwoławczy. Niezależnie od powyższego, Rząd podtrzymał swoje stanowisko dotyczące braku cywilnego charakteru przedmiotowego prawa, jak również braku możliwości zakwestionowania przez sądy krajowe nominacji sędziowskich dokonanych przez Prezydenta RP (zgodnie z ustaleniami samego Naczelnego Sądu Administracyjnego).

84. Odnosząc się do zarzutów skarżącego dotyczących wyroku Trybunału Konstytucyjnego i późniejszych zmian ustawodawczych, Rząd twierdził, że miały one na celu wdrożenie zasady podziału i równowagi władz. W opinii Rządu poprzednia procedura – w ramach której Naczelny Sąd Administracyjny mógł skutecznie wstrzymać powołanie rekomendowanego kandydata do czasu zakończenia postępowania odwoławczego – *de facto* pozbawiała KRS wyłącznej kompetencji do przedstawiania rekomendacji Prezydentowi RP.

2. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

85. Trybunał przypomina, że art. 6 ust. 1 Konwencji należy interpretować w świetle preambuły do Konwencji, która między innymi uznaje praworządność za część wspólnego dziedzictwa Układających się Państw (zob. *Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, § 331).

86. Trybunał przypomina ponadto, że aby rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym przez „sąd” wypełniało wymogi z art. 6 ust. 1 Konwencji, dany „sąd” musi posiadać właściwość do zbadania wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla toczącego się przed nim sporu (zob. *Terra Woningen B.V. przeciwko Holandii*, 17 grudnia 1996 r., § 52, *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1996-VI; *Chevroł przeciwko Francji*, nr 49636/99, § 77, ETPC 2003-III; oraz *I.D. przeciwko Bułgarii*, nr 43578/98, § 45, 28 kwietnia 2005 r.).

87. Zarówno Komisja, jak i Trybunał uznały w swoim orzecznictwie, że wymóg posiadania przez sąd lub trybunał „nieograniczonej właściwości” (*full jurisdiction*) zostanie spełniony w przypadku stwierdzenia, że dany organ sądowy miał „wystarczającą właściwość” lub zapewnił „wystarczającą kontrolę” w toczącym się przed nim postępowaniu (zob. *Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cyprowi*, nr 32181/04 i 35122/05, § 152, 21 lipca 2011 r., oraz przytoczone tam orzecznictwo). W ten sposób wymóg nieograniczonej właściwości otrzymał autonomiczną definicję w świetle przedmiotu i celu Konwencji, niekoniecznie zależną od kwalifikacji prawnej w prawie krajowym.

88. Trybunał uznał, że z pojęcia kontroli sądowej na ogół wynika, iż w przypadku uwzględnienia podstawy odwołania sąd odwoławczy musi mieć uprawnienie do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i wydania nowego orzeczenia lub przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten sam organ lub inny organ. (zob. *Kingsley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [WI]* 35605/97, §§ 32 i 34, ETPC 2002-IV, oraz *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11, § 125, ETPC 2013).

89. Trybunał potwierdza, że prawo do sądu chronione na mocy art. 6 byłoby iluzoryczne, gdyby krajowy system prawny Układającego się Państwa pozwalał na to, by ostateczne, wiążące orzeczenie sądowe pozostawało bezskuteczne, ze szkodą dla jednej ze stron. Wykonanie wyroku wydanego przez jakikolwiek sąd należy zatem uznać za integralną część „procesu” dla celów art. 6 (zob. *Hornsby przeciwko Grecji*, 19 marca 1997 r., § 40, *Zbiór Orzeczeń* 1997-II, oraz *Sharxhi i Inni przeciwko Albanii*, nr 10613/16, § 92, 11 stycznia 2018 r.). W przeciwnym razie postanowienia art. 6 ust. 1 Konwencji zostałyby pozbawione wszelkich użytecznych skutków (zob. *C.M. przeciwko Belgii*, nr 67957/12, § 55, 13 marca 2018 r., i przytoczone tam orzecznictwo).

90. Z definicji ma to zastosowanie do wykonywania orzeczeń sądowych w sprawie środków tymczasowych, które pozostają w mocy do czasu wydania ostatecznej decyzji rozstrzygającej sprawę przed sądem (zob. *Sharxhi i Inni*, cyt. powyżej, § 92, oraz *Camara przeciwko Belgii*, nr 49255/22, § 105, 18 lipca 2023 r.). Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby wydanie wiążącego, aczkolwiek przejściowego, orzeczenia sądowego, które jest pozbawione celu i znaczenia (tamże, § 105, zob. także

Advance Pharma sp. z o.o., cyt. powyżej, § 331 oraz *Dolińska-Ficek i Ozimek*, cyt. powyżej, § 328).

91. Ciężar zapewnienia wykonania wyroku przeciwko państwu spoczywa przede wszystkim na organach danego państwa, począwszy od dnia, w którym wyrok staje się wiążący i wykonalny (zob. *Burdov przeciwko Rosji* (nr 2), nr 33509/04, § 69, ETPC 2009, oraz *Arbačiauskienė przeciwko Litwie*, nr 2971/08, § 86, 1 marca 2016 r.).

92. Powyższe zasady mają jeszcze większe znaczenie w kontekście postępowania administracyjnego dotyczącego sporu, którego wynik ma decydujące znaczenie dla praw cywilnych strony. Składając wniosek o kontrolę sądową do naczelnego sądu administracyjnego w państwie, strona wnosi nie tylko o uchylenie kwestionowanej decyzji, ale przede wszystkim o usunięcie jej skutków. Skuteczna ochrona strony takiego postępowania i przywrócenie stanu zgodnego z prawem zakładają obowiązek wykonania wyroku sądu przez organy administracyjne. W tym kontekście Trybunał przypomina, że organy administracyjne stanowią jeden z elementów państwa prawa, a zatem ich interesy są zbieżne z potrzebą prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. W przypadku gdy organy administracyjne odmawiają wykonania wyroku wydanego przeciwko państwu, nie wykonują go lub nawet zwlekają z jego wykonaniem, gwarancje wynikające z art. 6, z których korzysta strona procesowa na etapie postępowania sądowego, stają się bezprzedmiotowe (zob. *Hornsby*, cyt. powyżej, § 41; *Cingilli Holding A.Ş. i Cingilloğlu przeciwko Turcji*, nr 31833/06 i 37538/06, § 38, 21 lipca 2015 r.; oraz *Kural przeciwko Turcji*, nr 84388/17, § 64, 19 marca 2024 r.).

(b) Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie

93. Na wstępie Trybunał zauważa, że w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o.* (cyt. powyżej), już wcześniej ustalił, choć w innym kontekście, że w dwóch aspektach doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało negatywny wpływ na podstawowe zasady procedury powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (tamże, § 349).

Po pierwsze procedura powoływania sędziów z udziałem KRS w nowym składzie, ustanowionym na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r. – którą Trybunał uznał wcześniej za organ pozbawiony niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej – była sprzeczna z prawem i standardami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału (tamże, §§ 321 i 335).

Po drugie zarówno ingerencja władzy ustawodawczej w toczącą się kontrolę sądową legalności uchwały KRS nr 330/2018, jak i powołanie przez Prezydenta RP siedmiorga sędziów do Izby Cywilnej na podstawie zaskarżonej uchwały – pomimo że wstrzymano jej wykonanie do czasu rozpatrzenia odwołań kwestionujących jej zgodność z prawem – stanowiły oczywiste naruszenie prawa krajowego. Postępowanie najwyższej władzy wykonawczej państwa, która poprzez celowe działania lekceważące wiążące orzeczenie sądowe i poprzez fakty dokonane, ingeruje w działanie wymiaru

sprawiedliwości, aby unieważnić i pozbawić znaczenia toczącą się kontrolę sądową powołania sędziów, zostało wcześniej uznane przez Trybunał za rażące lekceważenie zasad praworządności (tamże, § 334).

94. Oprócz powyższego Trybunał uznaje za istotne odnotowanie, że Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok z dnia 25 marca 2019 r., oraz sama KRS – między innymi opóźniając przekazanie odwołania skarżącego z dnia 1 października 2018 r., przy jednoczesnym szybkim przekazaniu uchwały nr 330/2018 Prezydentowi RP w celu powołania rekomendowanych kandydatów – działali z podobnym zamiarem ograniczenia prawa do kontroli sądowej wszystkich osób, które nie zostały rekomendowane do powołania na stanowiska do Sądu Najwyższego w ogóle, a w szczególności prawa do kontroli sądowej skarżącego.

95. W tym kontekście Trybunał zauważa, że gdyby nie determinacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpatrywaniu zawisłej przed nim sprawy, prawo skarżącego do kontroli sądowej zaskarżonej uchwały KRS najprawdopodobniej zostałoby jeszcze bardziej ograniczone. W związku z tym Trybunał zauważa, że wytrwale interpretując i stosując prawo krajowe w sposób mający na celu nadanie pełnej skuteczności Konwencji, Naczelny Sąd Administracyjny należycie wypełnił swój obowiązek wynikający z zasady subsydiarności (*Grzęda*, cyt. powyżej, § 324).

96. Oceniając wszystkie powyższe okoliczności łącznie, Trybunał uważa, że kontrola sądowa w formie, w jakiej została faktycznie przeprowadzona przez sąd krajowy, nie była wystarczająca z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Zarówno ingerencja w toczącą się kontrolę sądową zaskarżonej uchwały KRS, jak i obsadzenie przez Prezydenta RP odpowiednich stanowisk sędziowskich pomimo wiążącego postanowienia zabezpieczającego, co Trybunał wcześniej uznał za jawne naruszenie prawa krajowego (*Advance Pharma sp. z o.o.*, cyt. powyżej, § 334), są wystarczające, aby stwierdzić, że najpierw postanowienie zabezpieczające, a następnie ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (na korzyść skarżącego) zostały pozbawione skuteczności ze szkodą dla skarżącego, pozbawiając tym samym krajowe orzeczenia wszelkich skutków praktycznych.

97. Trybunał przypomina swoje ustalenie, zgodnie z którym w okolicznościach niniejszej sprawy kwestia, czy postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym miało „decydujące” znaczenie dla praw skarżącego o charakterze cywilnym, była ściśle związana z istotą jego skargi (zob. paragraf 69 powyżej). Trybunał uważa, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana, w której organy pozwanego państwa podjęły działania mające na celu ograniczenie i wygaszenie kontroli sądowej skargi skarżącego dotyczącej prawa o charakterze cywilnym, wynikająca z tego nieskuteczność postępowania krajowego nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że postępowanie krajowe nie miało „decydującego” znaczenia dla danego prawa. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że wygaszenie

toczącego się postępowania przed sądem na szczeblu krajowym mogłoby jednocześnie stanowić podstawę prawną pozbawienia skarżącego ochrony wynikającej z art. 6 ust. 1.

98. W związku z tym Trybunał oddała zastrzeżenie wstępne Rządu dotyczące niezgodności zarzutu skargi *ratione materiae* z aspektem cywilnym art. 6 ust. 1 Konwencji i stwierdza, że doszło do naruszenia tego przepisu w odniesieniu do zakresu kontroli sądowej w niniejszej sprawie.

III. POZOSTAŁY ZARZUT SKARGI

99. Skarżący zarzucił również, powołując się na art. 6 ust. 1 Konwencji, że postępowanie przed KRS było nierzetelne.

100. Uwzględniając okoliczności faktyczne sprawy oraz wszystkie materiały będące w posiadaniu Trybunału, jak również ustalenia własne dotyczące zakresu kontroli sądowej sprawy skarżącego, Trybunał uznaje, że skoro zbadał główne kwestie prawne podniesione w przedmiotowej skardze, nie ma potrzeby wydawania odrębnego orzeczenia w sprawie pozostałych zarzutów skargi (zob. *Centrum Zasobów Prawnych w imieniu Valentina Câmpeanu przeciwko Rumunii* [WI], nr 47848/08, § 156, ETPC 2014, i przytoczone tam orzecznictwo Trybunału).

IV. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

101. Art. 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

102. Skarżący nie zgłosił żadnych roszczeń z tytułu szkody majątkowej i zażądał kwoty jednego euro (EUR) z tytułu szkody niemajątkowej.

103. Rząd zwrócił się do Trybunału o oddalenie roszczeń skarżącego, ponieważ jego zdaniem skarga była niedopuszczalna i nie doszło do naruszenia Konwencji.

104. Na wypadek stwierdzenia przez Trybunał naruszenia Konwencji w niniejszej sprawie Rząd podniósł, że skarżący nie przedstawił żadnej dokumentacji dotyczącej zarzucanej szkody niemajątkowej.

105. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, Trybunał uważa, że stwierdzenie naruszenia samo w sobie stanowi wystarczające słuszne zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe, które mógł ponieść skarżący.

B. Koszty i wydatki

106. Skarżący, reprezentowany przez wybranego przez siebie adwokata, nie zgłosił żadnych roszczeń dotyczących kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi ani przed Trybunałem.

**Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ
JEDNOGŁOŚNIE**

1. *Oddala* zastrzeżenia wstępne Rządu, opisane w paragrafach 42-43 powyżej, dotyczące (i) zarzucanej niezgodności skargi *ratione materiae* z Konwencją oraz (ii) zarzucanego niewyczerpania krajowych środków odwoławczych;
2. *Postanawia* dołączyć do przedmiotu skargi i *oddala* zastrzeżenie wstępne Rządu dotyczące niezgodności zarzutu skargi *ratione materiae* z aspektem cywilnym art. 6 ust. 1 Konwencji;
3. *Uznaje* zarzut skargi na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym za dopuszczalny;
4. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji;
5. *Orzeka*, że nie ma potrzeby rozpatrywania dopuszczalności i przedmiotu pozostałego zarzutu skargi na podstawie art. 6 Konwencji;
6. *Uznaje*, że stwierdzenie przez Trybunał naruszenia stanowi samo w sobie wystarczające słuszne zadośćuczynienie za wszelkie szkody niemajątkowe poniesione przez skarżącego;

Sporządzono w języku angielskim i obwieszono pisemnie w dniu 9 maja 2025 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Ilse Freiwirth
Kancierz

Ivana Jelić
Przewodnicząca

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono zgodną opinię odrębną sędzi Adamskiej-Gallant.

ZGODNA OPINIA ODRĘBNA SĘDZI ADAMSKIEJ-GALLANT

Zgadzam się z wyrokiem w niniejszej sprawie, w którym Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji. Chciałabym jednak przedstawić kilka dalszych uwag dotyczących powodów, dla których kontrola sądowa w sprawie skarżącego była niewystarczająca z punktu widzenia zasady prawa do rzetelnego procesu.

Jak stwierdzono w paragrafie 96 wyroku, Trybunał uznał, że kontrola sądowa zaskarżonej decyzji Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), przeprowadzona przez sąd krajowy, nie spełniała wymogów art. 6 ust. 1 Konwencji. Wynikało to z faktu, że ingerencja w kontrolę w trakcie jej trwania spowodowała, że postanowienie zabezpieczające, a następnie ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – na korzyść skarżącego – stały się bezskuteczne ze szkodą dla skarżącego, pozbawiając tym samym orzeczenia krajowe wszelkich praktycznych skutków.

Ingerencja w kontrolę sądową prowadzoną na podstawie odwołania skarżącego wynikała również z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., po którym nastąpiły zmiany ustawodawcze mające na celu wyłączenie prawa do odwołania w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (zob. paragrafy 23 i 24 wyroku). W momencie wejścia w życie tej ustawy, odwołanie skarżącego od decyzji KRS było nadal rozpatrywane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Pomimo wniosku Prokuratora Generalnego, Naczelny Sąd Administracyjny postanowił nie umarzać postępowania, wypełniając w ten sposób swój obowiązek wynikający z zasady subsydiarności, jak podkreślił Trybunał (zob. paragraf 95). Kiedy Naczelny Sąd Administracyjny wydał ostateczny wyrok na korzyść skarżącego, uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – skargi)* (C-824/18, EU:C:2021:153), jego skutki ograniczały się jedynie do stwierdzenia, że prawa skarżącego zostały naruszone; nie było żadnych praktycznych konsekwencji.

Przestrzeganie sformalizowanych zasad postępowania, za pomocą których strony doprowadzają do rozstrzygnięcia sporu, jest cenne i istotne, ponieważ pozwala ograniczyć uznaniowość, zapewnić równość stron, zapobiec arbitralności, zagwarantować skuteczne rozstrzygnięcie sporu i wydać orzeczenie w rozsądnym terminie oraz zapewnić pewność prawa i poszanowanie sądu. Prawo dostępu do sądu może zostać naruszone, gdy zasady przestają służyć celom „pewności prawa” i „prawidłowego wymiaru sprawiedliwości” i stanowią rodzaj bariery uniemożliwiającej stronie procesowej rozstrzygnięcie jej sprawy co do istoty przez właściwy sąd (zob. *Zubac przeciwko Chorwacji* [WI], nr 40160/12, §§ 96 i 98, 5 kwietnia 2018 r.).

Podsumowując, zmiany ustawodawcze, w połączeniu z działaniami faktycznymi władz państwowych, miały na celu uniemożliwienie skarżącemu rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd. W rezultacie ostateczny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego stał się bezskuteczny ze szkodą dla skarżącego. Skarżący został zatem pozbawiony skutecznego środka odwoławczego i ochrony swoich praw, a otrzymał jedynie iluzoryczną ochronę, sprzeczną z wymogami Konwencji.