

Pojęcia kluczowe: *sądownictwo, Krajowa Rada Sądownictwa, kontrola sądowa*

Marek Antoni Nowicki

**Obszerne omówienie wyroku Trybunału w sprawie
Sadomski przeciwko Polsce [wyrok z 9.05.2025 r.,
Izba (Sekcja I), skarga nr 56297/21]**

ABSTRAKT

Obszerne omówienie wyroku Trybunału w sprawie Sadomski przeciwko Polsce [wyrok z 9.05.2025 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 56297/21] – kolejnego ważnego wyroku w kontekście sytuacji w sądownictwie w Polsce. W tej sprawie jego przedmiotem był brak możliwości odpowiedniej i skutecznej kontroli sądowej uchwały KRS o odmowie rekomendacji na stanowisko sędziego w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego.

Sędzia Jacek Roman Sadomski w 2018 r. zgłosił swoją kandydaturę na stanowisko sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) zarekomendowała Prezydentowi RP do powołania siedem spośród zgłoszonych dwudziestu siedmiu kandydatur. Nie było wśród nich skarżącego. Podobnie jak inni odrzuceni kandydaci, odwołał się do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który zarządził wstrzymanie procedury tych powołań. Mimo tego zarządzenia, w październiku 2018 r. kandydaci rekomendowani przez KRS zostali powołani na stanowiska sędziowskie. W sprawie skarżącego NSA uchylił uchwałę KRS. Nie mógł jednak doprowadzić do ponownego rozpatrzenia jego kandydatury.

Z powołaniem się na art. 6 ust. 1 sędzia Sadomski zarzucił, że kontrola sądowa w jego sprawie nie wystarczała do ochrony jego praw, a wydany na jego korzyść wyrok NSA nie przyniósł żadnych praktycznych rezultatów.

Była to kolejna z serii spraw dotyczących reformy sądownictwa zapoczątkowanej w 2017 r. i wdrożonej kolejnymi ustawami zmieniającymi [najnowszy przegląd orzecznictwa Trybunału w tej kategorii spraw znalazł się w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (wyrok z dnia 23.11.2023 r.)].

W pierwszej sprawie podobnej do sprawy sędziego Sadomskiego – Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (wyrok z dnia 8.11.2021 r.) – dotyczącej kwestii

powołań sędziowskich skarżący ubiegali się o stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, a gdy nie zostali rekomendowani przez nową KRS, odwołali się do Sądu Najwyższego. Główny zarzut skarżących w tamtej sprawie dotyczył składu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która w ich ocenie nie stanowiła „sądu ustanowionego ustawą”.

Ta sprawa różniła się od sprawy Dolińska-Ficek i Ozimek tym, że skarżący nie podniósł żadnych zarzutów dotyczących organu, który ostatecznie rozpatrzył jego skargę, a mianowicie NSA. Zarzucił natomiast, że prawo do kontroli sądowej wcześniej zagwarantowane ustawowo dla skarg w sprawach konkursów na stanowiska zarówno w Sądzie Najwyższym, jak i w sądach powszechnych, było w okresie ich trwania stopniowo ograniczane w odniesieniu do stanowisk w Sądzie Najwyższym. W sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 3.02.2002 r.) Trybunał miał już okazję przyrzeć się procedurze powołań sędziowskich i kontroli sądowej, choć z innej perspektywy – strony postępowania w sprawie rozpatrzonej przez osoby powołane do Sądu Najwyższego w kwestionowanej procedurze. Poczynione wtedy ustalenia miały jednak znaczenie dla oceny skargi również w tej sprawie.

W związku z kwestią zastosowania w tej sprawie art. 6 Konwencji w jego części cywilnej w związku z postępowaniem przed NSA Trybunał przypominał, że musi zbadać, czy istniało prawo, na które powołuje się skarżący; ustalić, czy przedmiotowe prawo było prawem „cywilnym” w rozumieniu tego artykułu oraz czy istniał „rzeczywisty” i „poważny” spór dotyczący tego prawa.

Trybunał przypominał, że – wbrew twierdzeniom rządu – skarżący nie domagał się uznania jego prawa do sprawowania władzy publicznej, a dokładniej – powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP. Zarówno w skardze krajowej, jak i tej wniesionej do Trybunału wyraźnie powołał się natomiast na prawo do równego dostępu do służby publicznej.

Prawo polskie, a w szczególności art. 60 Konstytucji, przewiduje prawo do równego dostępu do służby publicznej. NSA w wyroku z dnia 6.05.2021 r. wydanym w sprawie skarżącego, w którym uznał skargę za zasadną, wyraźnie powołał się na to prawo. Skarżący miał więc prawo dostępu na równych zasadach do urzędów publicznych – w jego przypadku do sądownictwa.

Kolejną kwestią do ustalenia było to, czy prawo, którego domagał się skarżący, było prawem „cywilnym” w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1.

Rząd twierdził, że skarżący nie miał prawa do sprawowania władzy publicznej, a więc przeprowadzenie testu ze sprawy *Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* (wyrok Wielkiej Izby z dnia 19.04.2007 r.) nie mogło służyć w tej sprawie żadnemu użytecznemu celowi.

Trybunał w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* uznał, iż prawo, którego domagali się skarżący, tj. prawo równego dostępu do stanowiska sędziego, jest prawem

cywilnym. Należało jednak dokonać istotnego rozróżnienia między obu sprawami: w sprawach Dolińska-Ficek i Ozimek skarżący – kandydaci na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych – mieli niekwestionowany dostęp do sądu (przy czym legitymacja konkretnego sądu właściwego do kontroli była przez skarżących kwestionowana), w tej sprawie chodziło natomiast o to, że chociaż skarga została ostatecznie rozpatrzona przez NSA, przepisy krajowe regulujące dostęp do sądu uległy w trakcie postępowania zmianom.

Trybunał przypomniał, że aby przed Trybunałem państwo mogło powołać się na status skarżącego jako urzędnika w celu wyłączenia jego ochrony na podstawie art. 6, test Eskelinen, mający na celu ustalenie charakteru przedmiotowego prawa, obejmuje dwa warunki, które muszą zostać spełnione łącznie: (i) państwo w swoim prawie krajowym musi wyłączyć dostęp do sądu dla osób zajmujących dane stanowiska lub dla kategorii pracowników; oraz (ii) dostęp ten musi być uzasadniony obiektywnymi względami interesu państwa.

W związku z pierwszym warunkiem testu ze sprawy Eskelinen Trybunał podkreślił, że w okresie przed wszczęciem przedmiotowego postępowania, a nawet gdy wakaty w Sądzie Najwyższym zostały już ogłoszone przez Prezydenta RP, prawo dostępu do sądu w sprawach powołań na stanowiska w Sądzie Najwyższym było bezsporne w prawie krajowym. W związku z tym Trybunał przypomniał, iż w treści samej uchwały KRS znajdowała się wyraźna informacja o możliwości wniesienia przez uczestników konkursu skargi do NSA. Niektóre z zaskarżonych działań władz, tj. zmiany legislacyjne prowadzące do ograniczenia, a następnie do zniesienia kontroli sądowej, zostały podjęte w okresie po rozpoczęciu konkursu, a inne dopiero po wniesieniu przez skarżącego skargi do NSA.

Trybunał przypomniał, że za każdym razem musi ustalić, czy dostęp do sądu został wykluczony na mocy prawa krajowego przed podjęciem, a nie w momencie podjęcia zaskarżonego środka. Inne podejście oznaczałoby, że sam zaskarżony środek, który stanowił zarzuconą ingerencję w „prawo” skarżącego, mógłby równocześnie stanowić podstawę prawną wykluczenia możliwości domagania się przez skarżącego dostępu do sądu.

Zarzucone środki zostały podjęte już po rozpoczęciu konkursu na stanowiska w Sądzie Najwyższym. Trybunał nie był więc przekonany, że w przypadku skarżącego prawo krajowe „wykluczyło dostęp do sądu” w odniesieniu do zarzutu braku równego dostępu do służby publicznej (w tym przypadku stanowiska sędziego w Sądzie Najwyższym).

Trybunał przypomniał w tym kontekście podstawową zasadę, zgodnie z którą do władz krajowych, w szczególności sądów, należy interpretacja i stosowanie prawa krajowego. Jeśli interpretacja nie jest arbitralna lub oczywiście nierozsądna, rola Trybunału ogranicza się do ustalenia, czy jej skutki są zgodne z Konwencją.

NSA, kierując się wskazówkami TSUE, postanowił nie stosować przepisów prowadzących do ograniczenia dostępu skarżącego do sądu. Biorąc pod uwagę, że interpretacja ta nie była ani arbitralna, ani w sposób oczywisty nierozsądna, Trybunał uznał, że przepisy krajowe, interpretowane i stosowane przez sąd krajowy w sprawie skarżącego, nie wykluczały prawa do kontroli sądowej w związku z powołaniami na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.

Pierwszy warunek testu Eskelinen nie został więc spełniony. W sytuacji gdy oba warunki mają charakter kumulatywny, a więc niespełnienie jednego z nich jest wystarczające, nie było potrzeby rozpatrzenia drugiego warunku.

Trybunał stwierdził, że składając skargę na uchwałę KRS, skarżący zainicjował „spór”, który doprowadził do postępowania przed NSA, w kwestii prawa wchodzącego w grę.

Aby spór mógł zostać uznany za rzeczywisty i poważny, wynik postępowania musi mieć bezpośrednie znaczenie dla tego prawa. Jedynie słabe związki lub odległe konsekwencje nie wystarczają do zastosowania art. 6 ust. 1. W związku z tym, w swoim orzecznictwie dotyczącym procedur awansowych w sądownictwie, Trybunał uznaje, że odpowiednie postępowanie wszczęte przez odrzuconego kandydata ma decydujące znaczenie dla rzetelności procedury doboru i powołań sędziowskich w zakresie, w jakim może doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji i ponownego rozpatrzenia wniosku o powołanie na stanowisko sędziego.

W tym kontekście Trybunał podkreślił, że sedno rozpatrywanej skargi leży w fakcie, że chociaż zarzuty skarżącego dotyczące procedury konkursowej zostały rozpatrzone przez NSA, który najpierw wydał wiążące zarządzenie tymczasowe, a następnie uchylił zaskarżoną uchwałę KRS, orzeczenia te nie doprowadziły do ponownego rozpatrzenia przez KRS kandydatury skarżącego.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy kwestia „rozstrzygającego” charakteru postępowania krajowego jest tak ściśle związana z istotą skargi skarżącego na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, tj. zarzutem, że zakres kontroli sądowej był niewystarczający, iż zarzut na tle tego artykułu powinien być być częścią analizy przedmiotu sprawy.

Trybunał przypomniał, że art. 6 ust. 1 Konwencji musi być interpretowany w świetle Preambuły do Konwencji, która wskazuje m.in. na rządy prawa jako część wspólnego dziedzictwa państw Konwencji.

Rozstrzygnięcie dotyczące praw i obowiązków cywilnych przez „sąd” spełnia wymogi art. 6 ust. 1 Konwencji, musi on być właściwy do zbadania wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla toczącego się przed nim sporu.

Zarówno Europejska Komisja Praw Człowieka, jak i Trybunał uznały w swoim orzecznictwie, że wymóg posiadania przez sąd lub trybunał „pełnej jurysdykcji” jest spełniony w razie stwierdzenia, że wykonywał on „wystarczającą jurysdykcję”

lub zapewniał „wystarczającą kontrolę” w toczącym się przed nim postępowaniu. Tym samym wymóg pełnej jurysdykcji otrzymał autonomiczną definicję w świetle przedmiotu i celu Konwencji, niekoniecznie zależną od charakterystyki prawnej w prawie krajowym.

W przypadku uwzględnienia podstawy apelacji sąd odwoławczy musi być uprawniony do uchylecia zaskarżonej decyzji i podjęcia nowej lub przekazania sprawy temu samemu lub innemu organowi. Stanowi to nieodłączną część pojęcia kontroli sądowej.

Prawo do sądu chronione na podstawie art. 6 byłoby iluzoryczne, gdyby krajowy system prawny państwa zezwalał, aby prawomocne, wiążące orzeczenie sądowe pozostało bezskuteczne ze szkodą dla jednej ze stron. Wykonanie orzeczenia wydanego przez sąd należy zatem uznać za integralną część „procesu” dla celów art. 6. W przeciwnym razie postanowienia art. 6 ust. 1 Konwencji zostałyby pozbawione wszelkich użytecznych skutków.

Odnosi się to również do wykonywania orzeczeń sądowych w sprawie środków tymczasowych, które pozostają w mocy do czasu wydania ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę przed sądem. Inne podejście oznaczałoby, że wiążąca, choć przejściowa, decyzja sądowa zostałaby pozbawiona celu i znaczenia.

Obowiązek wykonania wyroku przeciwko państwu spoczywa przede wszystkim na jego władzach, poczynwszy od dnia, w którym wyrok stał się wiążący i wykonalny.

Powyższe zasady mają jeszcze większe znaczenie w kontekście postępowania administracyjnego dotyczącego sporu, którego wynik ma rozstrzygające znaczenie dla praw obywatelskich strony. Przez złożenie wniosku o kontrolę sądową do najwyższego sądu administracyjnego strona sporu dąży nie tylko do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji, ale przede wszystkim do usunięcia jej skutków. Skuteczna ochrona strony takiego postępowania i przywrócenie zgodności z prawem zakładają obowiązek władz administracyjnych zastosowania się do wyroku sądu. Trybunał przypomniał w związku z tym, że organy administracyjne stanowią jeden z elementów państwa prawa, a ich interesy są zbieżne z potrzebą zapewnienia prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. W przypadku gdy organy administracyjne odmawiają lub nie wykonują wyroku wydanego przeciwko państwu, a nawet zwlekają z jego wykonaniem, gwarancje wynikające z art. 6, z których korzysta strona procesowa na etapie postępowania sądowego, stają się bezprzedmiotowe.

Trybunał zauważył, że wcześniej ustalił, choć w innym kontekście, w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o.* (wyrok z dnia 3.02.2022 r.), że z dwóch powodów doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, które miało negatywny wpływ na podstawowe reguły procedury powoływania sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

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.

Po drugie, zarówno ingerencja ustawodawcy w toczącą się sądową kontrolę legalności uchwały KRS, jak i powołanie przez Prezydenta RP siedmiu sędziów do Izby Cywilnej na podstawie zaskarżonej uchwały, pomimo wstrzymania przez NSA jej wykonania do czasu wniesienia odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiły oczywiste naruszenie prawa krajowego. Postępowanie najwyższego organu władzy wykonawczej państwa, który przez celowe działania lekceważące wiążące orzeczenie sądowe i fakty dokonane ingerował w bieg wymiaru sprawiedliwości w celu podważenia i pozbawienia znaczenia trwającej kontroli sądowej powołań sędziowskich, zostało wcześniej określone przez Trybunał jako rażące naruszenie rządów prawa.

W uzupełnieniu Trybunał zauważył, że Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok z dnia 25.03.2019 r., oraz sama KRS, która m.in. opóźniła przekazanie skargi skarżącego do NSA, jednocześnie szybko przekazując swoją uchwałę Prezydentowi RP w celu powołania rekomendowanych kandydatów, działały z podobnym zamiarem ograniczenia prawa osób nierekomendowanych do powołania do Sądu Najwyższego, a skarżącego w szczególności, do kontroli sądowej.

W tym kontekście Trybunał zauważył, że gdyby nie rozstrzygnięcie NSA w toku rozpatrywania zawisłej przed nim sprawy, prawo skarżącego do kontroli sądowej uchwały KRS zostałoby najprawdopodobniej jeszcze bardziej ograniczone. W drodze konsekwentnej interpretacji i stosowania prawa krajowego w sposób mający na celu zapewnienie pełnej skuteczności Konwencji, NSA należycie wypełnił swój obowiązek wynikający z zasady pomocniczości.

Przy ocenie wszystkich okoliczności Trybunał uznał, że kontrola sądowa dokonana przez sąd krajowy nie była wystarczająca z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Zarówno ingerencja w procedurę kontroli sądowej zaskarżonej uchwały KRS, jak i powołanie przez Prezydenta RP na stanowiska sędziowskie z pominięciem wiążącego zarządzenia tymczasowego – które Trybunał wcześniej uznał za oczywiste naruszenie prawa krajowego – wystarczały do stwierdzenia, że najpierw zarządzenie to, a następnie ostateczny wyrok NSA (na korzyść skarżącego) zostały zniweczone ze szkodą dla skarżącego i pozbawione wszelkich praktycznych skutków.

Trybunał potwierdził, że w okolicznościach tej sprawy kwestia, czy postępowanie przed NSA było „rozstrzygające” dla praw obywatelskich skarżącego, ściśle wiązała się z istotą jego skargi. Uznał, że w sytuacji, w której władze państwa podjęły działania mające doprowadzić do ograniczenia i wygaszenia możliwości sądowej kontroli skargi skarżącego dotyczącej jego prawa cywilnego oraz wynikająca z tego nieskuteczność postępowania krajowego nie mogły stanowić podstawy do uznania, że postępowanie to nie było „rozstrzygające”. Inne podejście oznaczałoby, że wygaszenie toczącego

się postępowania sądowego mogłoby stanowić podstawę do odebrania skarżącemu ochrony wynikającej z art. 6 ust. 1.

W rezultacie Trybunał oddalił zarzut rządu dotyczący niezgodności skargi *ratione materiae* z częścią cywilną art. 6 ust. 1 Konwencji i stwierdził, że doszło do naruszenia tego przepisu w kwestii zakresu kontroli sądowej w niniejszej sprawie (jednogłośnie).

Skarżący zarzucił również, na podstawie art. 6 § 1 Konwencji, że postępowanie przed KRS było nierzetelne. Trybunał uznał, że skoro zbadał już główne kwestie prawne podniesione w niniejszej skardze, nie było potrzeby rozpatrywania pozostałych zarzutów.

Trybunał nie zasądził zadośćuczynienia za krzywdę moralną, uznając, że stwierdzenie naruszenia powinno stanowić dla skarżącego wystarczającą satysfakcję.

Zdanie odrębne wspierające, zawierające dodatkową argumentację na rzecz uznania, iż doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, dołączyła do tego wyroku sędzia z ramienia Polski Anna Adamska-Gallant.

adw. Marek Antoni Nowicki

Autor jest adwokatem niewykonującym zawodu (Izba Adwokacka w Warszawie), ekspertem międzynarodowym w dziedzinie praw człowieka. W okresie stanu wojennego w 1982 r. jeden z założycieli podziemnego Komitetu Helsińskiego w Polsce i współautor wszystkich jego raportów, w tym o prawach człowieka w Polsce w stanie wojennym (Raport Madrycki). Współzałożyciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W latach 1993–1999 orzekał w Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu. W latach 2000–2005 był międzynarodowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Kosowie, a w latach 2007–2016 – prezesem Izby Doradczej ONZ ds. Praw Człowieka w Kosowie.

The author is a non-practicing advocate (District Bar Association in Warsaw), an international expert in the field of human rights. During the period of martial law in 1982, he was one of the founders of the underground Helsinki Committee in Poland and a co-author of all its reports, including on human rights in Poland during martial law (Madrid Report). Co-founder of the Helsinki Foundation for Human Rights. From 1993 to 1999, he adjudicated at the European Commission of Human Rights in Strasbourg. From 2000 to 2005, he was the international Ombudsman in Kosovo, and from 2007 to 2016, he was president of the UN Advisory Board on Human Rights in Kosovo.

ABSTRACT

Keywords: *the judiciary, National Council of the Judiciary, judicial review*

A comprehensive summary of the judgment of the European Court of Human Rights in Sadowski v. Poland case (9 May 2025, Chamber (Section I), application no. 56297/21)

A comprehensive summary of the judgment of the European Court of Human Rights in Sadowski v. Poland case (9 May 2025, Chamber (Section I), application no. 56297/21). It is another important judgment in the context of the situation in the judiciary in Poland. This case concerned the lack of possibility of adequate and effective judicial review of the NCJ's resolution on refusal to recommend a candidate for the position of a judge in the Civil Chamber of the Supreme Court.