

Pojęcia kluczowe: *Europejski Trybunał Praw Człowieka, Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelny Sąd Administracyjny, prawo do dobrego imienia, dostęp do sądu*

Marek Antoni Nowicki

**Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym
(NSA) w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady
Sądownictwa (KRS) stanowiącej podstawę powołania
przez Prezydenta RP sędziów do Izby Cywilnej Sądu
Najwyższego (SN)**

ABSTRAKT

Omówiona sprawa dotyczy sześciu skarg wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez osoby powołane przez Prezydenta RP do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa. Zarzuciły one, że ich prawo dostępu do sądu i rzetelnego procesu zostało naruszone z tego powodu, że nie mogły wziąć udziału w postępowaniu przed NSA dotyczącym uchwały KRS, na podstawie której zostały powołane, i nie mogły w nim bronić m.in. swojego prawa do dobrego imienia. Trybunał odrzucił te skargi jako niedopuszczalne *ratione materiae*, bowiem postępowanie przed NSA nie rozstrzygało o żadnym prawie cywilnym skarżących i w rezultacie nie mogły one powoływać się na art. 6 Konwencji.

Małgorzata Manowska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 51455/21 i pięć innych, Izba (Sekcja I) – decyzja o odrzuceniu skarg z dnia 1.04.2025 r. (opubl. w dniu 9.05.2025 r.)

W dniu 24.05.2018 r. Prezydent RP ogłosił czterdzieści cztery wakaty w SN, z czego siedem w Izbie Cywilnej. Ogłoszenie zostało opublikowane w dniu 29.06.2018 r. O powołania do Izby Cywilnej ubiegało się dwudziestu siedmiu kandydatów, wśród których byli wszyscy skarżący w omawianej sprawie.

Procedura konkursowa została przeprowadzona przez KRS ustanowioną na mocy ustawy z dnia 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw, po czym KRS podjęła odpowiednią uchwałę (nr 330/218) i przedstawiła ją Prezydentowi RP.

Kandydaci do SN, którzy zostali odrzuceni, odwołali się do NSA, który postanowił o wstrzymaniu procedury powołań. Mimo tego postanowienia KRS przedstawiła Prezydentowi RP rekomendowanych przez nią kandydatów, którzy następnie zostali powołani.

Wyrokiem z dnia 6.05.2021 r. NSA uchylił uchwałę KRS nr 330/218, jednak nie doprowadziło to do ponownego rozpatrzenia odrzuconych kandydatur.

Jeden z sędziów, których kandydatury zostały odrzucone – sędzia J. Sadowski – wniósł skargę do Trybunału, który wyrokiem z dnia 9.05.2025 r. (skarga nr 56297/21) orzekł naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu braku właściwej kontroli sądowej wymienionej uchwały. Szczegółowe omówienie tego wyroku zostało opublikowane w numerze 8/2025 „Palestry”.

Skarżący – należący do osób powołanych przez Prezydenta RP na podstawie kwestionowanej, a następnie uchylonej uchwały KRS – zarzucili, na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, że ich prawo dostępu do sądu i rzetelnego procesu zostało naruszone w postępowaniu przed NSA zakończonym wyrokiem z dnia 6.05.2021 r. (sprawa nr II GOK 2/18). Twierdzili, że NSA nie powiadomił ich o wszczęciu tego postępowania ani o podjętych rozstrzygnięciach, co spowodowało, że nie mogli wziąć udziału w tym postępowaniu. Podnieśli, że chociaż NSA zauważył, iż zaskarżony wyrok nie dotyczył ważności i skuteczności powołania ich przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego SN, to uchylenie tym wyrokiem uchwały KRS nr 330/2018 z dnia 28.08.2018 r. w części dotyczącej skarżących naraziło ich na podnoszone w debacie publicznej wątpliwości co do ważności ich powołania.

Trybunał uznał za ważne podkreślenie, że chociaż rozpatrywane skargi dotyczyły kwestii dostępu do sądu, skarżący nie twierdzili, że nie mieli możliwości wszczęcia jakiegokolwiek postępowania, w którym mogliby chronić swoje prawa cywilne. Zamiast tego wskazali postępowanie przed NSA wszczęte przez stronę trzecią, w którym, jak twierdzili, powinni móc uczestniczyć dla zabezpieczenia swoich praw.

Sprawa ta, zgodnie z treścią skargi, nie obejmowała więc prawa skarżących dostępu do sądu rozumianego jako ogólne prawo do wszczynania postępowań przed sądami w sprawach cywilnych, ale ograniczała się do kwestii dostępu do określonego postępowania przed NSA.

Skarżący zarzucili, iż nie byli w odpowiedni sposób powiadomieni o tym konkretnym postępowaniu. Trybunał z troską odnotował ten fakt. Zauważył jednak równocześnie, że nie złożyli oni wniosku o dopuszczenie do udziału w nim i nie przedstawili żadnego wyjaśnienia w tej kwestii. Trybunał podkreślił, że zarzut ten mógłby być rozpatrzony, gdyby wcześniej uznał, że art. 6 ust. 1 Konwencji miał w tym przypadku zastosowanie.

Przypomniał w związku z tym obowiązujące zasady ogólne i zauważył, że skarżący nie wskazali wyraźnie w swoich skargach żadnych konkretnych praw cywilnych,

o których według nich orzekano w przedmiotowym postępowaniu lub dla których ochrony miało ono rozstrzygające znaczenie. Twierdzili jedynie, że uchylenie wchodzącej w grę uchwały KRS naraziło ich na podnoszone publicznie wątpliwości co do ważności ich powołań sędziowskich. Skarżący wyraźnie przyznali, że NSA nie zakwestionował ważności ani skuteczności ich powołań w skład SN.

W późniejszej fazie postępowania skarżący twierdzili w istocie, że brak dostępu do postępowania przed NSA naruszył ich: 1/ prawo do dobrego imienia, w zakresie, w jakim wyrok kończący postępowanie doprowadził do zamachu na ich honor i dobre imię, co z kolei było źródłem ataków medialnych i kwestionowania ich kwalifikacji zawodowych i uczciwości; oraz 2/ prawo do pracy, rozumianej jako prawo do realizacji swoich aspiracji do zostania sędziami wyższego szczebla, a tym samym do korzystania z „owoców swojej pracy”.

Trybunał musiał zbadać w szczególności: 1/ czy powołane prawa w tym przypadku istniały; 2/ czy konkretne postępowanie, w którym skarżący chcieli uczestniczyć, stanowiło rzeczywisty i poważny „spór” dotyczący tych praw; oraz 3/ czy był on bezpośrednio rozstrzygający dla tych praw.

W kwestii prawa do dobrego imienia Trybunał w pierwszej kolejności zauważył, że istnienie i charakter „cywilny” tego prawa jest w orzecznictwie dobrze ugruntowany. Nie ma wątpliwości, że art. 6 Konwencji ma zastosowanie w postępowaniach o ochronę przed zniesławieniem. Trybunał zauważył jednak, że skarżący nie wszczęli żadnego takiego postępowania; nie twierdzili też, że – pomimo swoich prób – nie mogli go wszcząć. Twierdzili natomiast, że powinni byli zostać dopuszczeni do udziału w kwestionowanym postępowaniu przed NSA, które – w ich ocenie – miało negatywne konsekwencje dla ich dobrego imienia.

Trybunał zauważył, że postępowanie przed NSA miało na celu zbadanie ważności uchwały KRS nr 330/2018. Tym samym „spór” w tym postępowaniu dotyczył tego, czy została ona wydana z naruszeniem obowiązujących przepisów. Z treści wyroku NSA ani z jego uzasadnienia nie wynikało, aby prawo skarżących do dobrego imienia było w jakimkolwiek momencie przedmiotem postępowania przed tym sądem. W związku z tym Trybunał nie mógł przyjąć, że postępowanie, w którym skarżący chcieli uczestniczyć, stanowiło „rzeczywisty i poważny spór” dotyczący ich prawa do dobrego imienia, a związek między tym postępowaniem a dobrym imieniem skarżących był zbyt odległy, aby mógł wchodzić w grę art. 6 ust. 1.

Trybunał zajął się również kwestią, czy przedmiotowe postępowanie było „bezpośrednio rozstrzygające” dla prawa skarżących do dobrego imienia w zakresie, w jakim twierdzili, że wyrok NSA spowodował pojawienie się wątpliwości co do ważności ich powołania do SN. Uwzględnił w związku z tym szerszy kontekst tego postępowania i zauważył, że wątpliwości co do ważności konkursu, w którym uczestniczyli skarżący, zostały wyrażone już dwa tygodnie po opublikowaniu ogłoszenia o konkursie

przez Prezydenta RP. Równocześnie – i to było najważniejsze – wyrażano wątpliwości co do potencjalnych konsekwencji dla dobrego imienia osób, które zgłosiły swoje kandydatury.

Trybunał przypominał również, że wszyscy skarżący są bardzo doświadczonymi prawnikami. Nie mógł zatem przyjąć, że nie byli świadomi debaty publicznej, w Polsce i na arenie międzynarodowej, dotyczącej konkursu, w którym uczestniczyli, a w szczególności wątpliwości co do jego ważności.

W tym kontekście Trybunał przypominał okoliczności powołania skarżących. Odnosił się w szczególności do faktu, że: 1/ KRS opóźniła przekazanie do NSA odwołań od uchwały nr 330/2018 oraz że 2/ Prezydent RP powołał skarżących mimo publicznych wezwań do powstrzymania się od tego i wiążących postanowień NSA, które wstrzymywały wykonanie uchwały KRS. Należało również podkreślić, że chociaż powołanie na stanowisko sędziowskie jest aktem Prezydenta RP, osoba powołana nie staje się sędzią SN wyłącznie na mocy tego aktu, ale musi złożyć ślubowanie. Wszyscy skarżący, pomimo argumentów podnoszonych przez organizacje sędziów i prawników co do ważności przedmiotowego konkursu, dobrowolnie je złożyli.

Trybunał przypominał, że w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o.* (wyrok z dnia 3.02.2022 r.), oceniając zmiany legislacyjne i działania podjęte przez Prezydenta RP w procesie powołań, stwierdził: „zarówno ingerencja ustawodawcy w toczącą się kontrolę sądową legalności uchwały KRS nr 330/2018 oraz powołanie przez Prezydenta RP siedmiu sędziów Izby Cywilnej na podstawie kwestionowanej uchwały, mimo że jej wykonanie zostało wstrzymane na czas rozpatrzenia odwołań kwestionujących jej legalność, oznaczało wyraźne naruszenie prawa krajowego. W ocenie Trybunału zachowanie najwyższego organu władzy wykonawczej państwa polegające na zamierzonym działaniu lekceważącym obowiązujące postanowienie sądu w drodze faktów dokonanych, stanowiące ingerencję w wymiar sprawiedliwości w celu wyrządzenia szkody i pozbawienia znaczenia toczącej się kontroli sądowej procedury powołania sędziów, można było wyłącznie uznać za rażące zlekceważenie rządów prawa”.

Skarżący, którzy świadomie uczestniczyli w szeroko kwestionowanej procedurze i zaakceptowali swoje powołania, nie mogli równocześnie twierdzić, że postępowanie przed NSA, które miało na celu zbadanie wątpliwości co do ważności konkursu, stanowiło ich źródło.

Trybunał uznał więc, że wątpliwości wskazane przez skarżących jako rzekomo wynikające z wyroku NSA i negatywnie wpływające na ich dobre imię zostały podniesione w debacie publicznej nie tylko przed jego wydaniem, ale znacznie wcześniej – przed wszczęciem przedmiotowego postępowania oraz przeprowadzeniem przez KRS rozmów kwalifikacyjnych.

W rezultacie związek między postępowaniem przed NSA a ochroną dobrego imienia skarżących musiał być uznany za nieznaczny. Nie mógł zatem w żaden sposób „bezpośrednio rozstrzygać” o prawie skarżących do dobrego imienia.

Ponadto skarżący twierdzili, że realizując swoją karierę prawniczą i ubiegając się w dobrej wierze o stanowiska w Sądzie Najwyższym, mieli prawo do korzyści ze swojej wcześniejszej ciężkiej pracy i możliwości zatrudnienia jako sędziowie najwyższej instancji. Uważali więc w istocie, że byli uprawnieni do bycia powołanymi na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym i orzekania jako sędziowie Sądu Najwyższego.

Nie przytoczyli jednak żadnej krajowej podstawy prawnej istnienia takiego prawa, a na podstawie Konwencji nie istnieje prawo do sprawowania urzędu związanego z wymiarem sprawiedliwości.

Należy odróżnić prawo, na które powołali się skarżący, od prawa równego dostępu do służby publicznej, a mianowicie sądownictwa. Skarżący nie zarzucali braku równości w dostępie do urzędów publicznych. Podkreślali raczej, że byli uprawnieni do powołania i zajmowania stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, jak należy domniemywać, na podstawie ich wcześniejszego dorobku.

Biorąc pod uwagę, że punktem wyjścia przy rozstrzyganiu o istnieniu przedmiotowego prawa muszą być odpowiednie przepisy prawa krajowego oraz że skarżący – sami będący wysoce doświadczonymi prawnikami – nie podjęli żadnych prób wykazania istnienia takiego prawa w prawie krajowym, Trybunał musiał stwierdzić, że w prawie polskim prawo takie nie istniało. Skarżący nie mogli więc powoływać się na nie w postępowaniu przed Trybunałem.

Nawet gdyby przyjąć, że skarżącym przysługiwało takie prawo, Trybunał uznał, że postępowanie przed NSA nie było „bezpośrednio rozstrzygające” z następujących powodów.

W postępowaniu przed Trybunałem skarżący wyraźnie przyznali, że wyrok NSA nie dotyczył ważności i skuteczności ich powołania przez Prezydenta RP na urząd sędziego SN na podstawie uchwały KRS nr 330/2018. Innymi słowy, sami skarżący uznali, że ich status sędziów SN powołanych przez Prezydenta RP nie został wyrokiem NSA zakwestionowany.

Zarzucone przez skarżących „prawo do pracy na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego” zostało zrealizowane w chwili ich powołania do SN i nie mogło już być przedmiotem postępowania przed NSA w okresie po 10.10.2018 r., bowiem sąd ten nie mógł uchylić powołania skarżących przez Prezydenta RP ani nakazać ogłoszenia nowego konkursu. Tym samym postępowanie przed NSA nie było „bezpośrednio rozstrzygające” dla statusu skarżących jako sędziów SN.

W tym kontekście Trybunał w pełni podtrzymał swoją negatywną ocenę działań podjętych przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej prowadzących do powołania skarżących do SN i wyeliminowania wszelkich prawnych lub praktycznych

efektów kontroli sądowej w tego rodzaju sprawach. Stwierdzenie przez Trybunał, że kwestionowane postępowanie nie miało charakteru „bezpośrednio rozstrzygającego” w kwestii prawa, na które powoływali się skarżący, do pracy w charakterze sędziów SN, nie oznaczało w żaden sposób akceptacji stanu rzeczy, w którym Prezydent RP dokonał powołania na stanowisko sędziowskie bez oczekiwania na zakończenie postępowania sądowego służącego weryfikacji ważności rekomendacji KRS. W szczególnych okolicznościach tej sprawy i zgodnie z obowiązującym wówczas prawem wyrok NSA nie mógł doprowadzić do uchylenia powołań skarżących do SN.

Ze względu na wszystkie te argumenty Trybunał uznał, że postępowanie przed NSA nie rozstrzygało o żadnym prawie cywilnym skarżących i w rezultacie nie mogli oni powoływać się na art. 6 Konwencji. Skarga musiała więc zostać odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na to, że nie była zgodna z Konwencją *ratione materiae* (jednogłośnie).

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: *European Court of Human Rights, National Council of the Judiciary, Supreme Administrative Court, right to reputation, access to a tribunal*

Proceedings before the Supreme Administrative Court relating to an appeal against a resolution of the National Council of the Judiciary, on which appointment by the President of Poland of judges to sit on the Supreme Court Civil Law Chamber is based

The case in question involves six applications lodged with the European Court of Human Rights by individuals appointed by the President of Poland to the Civil Chamber of the Supreme Court on the recommendation of the National Council of the Judiciary. They alleged that their right of access to a tribunal and to a fair trial had been violated because they were unable to participate in proceedings before the Supreme Administrative Court concerning the resolution of the National Council of the Judiciary on the basis of which they had been appointed and were prevented from defending, *inter alia*, their right to reputation. The Court rejected these complaints as inadmissible *ratione materiae*, since the proceedings before the Supreme Administrative Court did not decide any civil rights of the applicants and, consequently, the applicants could not invoke Article 6 of the Convention.