

Pojęcia kluczowe: zakaz tortur, zakaz karania bez podstawy prawnej, wolność wypowiedzi, wolność zgromadzania się i stowarzyszania się, prawo do wolnych wyborów, zakaz dyskryminacji, wyrok ETPCz w sprawie *Grzęda v. Polska*, niezawisłość sędziowska

# Najnowsze orzecznictwo

Marek Antoni Nowicki

## EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA – PRZEGLĄD ORZECZNICTWA (KWIECIEŃ–CZERWIEC 2022 R.)

Prezentowany przegląd orzecznictwa stanowi omówienie najistotniejszych poglądów wyrażonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyrokach i opiniach doradczych wydanych w okresie kwiecień–czerwiec 2022 r., dotyczących zakazu tortur, zakazu karania bez podstawy prawnej, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi, wolności zgromadzania się i stowarzyszania się, prawa do wolnych wyborów i zakazu dyskryminacji.

Przeгляд ten uzupełnia obszerne streszczenie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) w sprawie *Grzęda v. Polska* dotyczącego zarzutu przedwczesnego zakończenia z mocy prawa, w rezultacie reformy ustawodawczej, kadencji członka sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa.

### ZAKAZ TORTUR (ART. 3)

Państwo Konwencji ma obowiązek współpracy w sprawach karnych o charakterze międzynarodowym. Dotyczy to również ekstradycji. Równocześnie jednak państwo ma obowiązek poszanowania bezwzględnego charakteru zakazu wynikającego z art. 3 Konwencji. W rezultacie każdy przypadek powołania się na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3 w razie ekstradycji do określonego kraju musi być poddany takiej samej kontroli ze względu na jego gwarancje, niezależnie od podstawy prawnej wydania władzom innego państwa.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 94 – dot. zarzutu narażenia na ryzyko złego traktowania w razie ekstradycji Uzbeków do Kirgistanu*

Podstawą oceny ryzyka muszą być możliwe do przewidzenia konsekwencje przekazania skarżącego władzom państwa przyjmującego, z uwzględnieniem ogólnie panującej tam przemocy oraz jego okoliczności osobistych. Trybunał musi zawsze rozważyć, czy – ze względu na wszystkie okoliczności – istniały istotne podstawy do uznania, że w razie wydania skarżący zostałby narażony na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3 Konwencji. W takim przypadku jego przekazanie musiałoby oznaczać naruszenie art. 3, niezależnie od tego, czy wynikało z utrzymującej się ogólnie panującej przemocy, cech osobistych skarżącego, czy z obu tych okoliczności łącznie.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 95.*

W sprawach, w których mimo możliwej uzasadnionej obawy prześladowań z powodu pewnych okoliczności oznaczających podwyższone ryzyko nie można stwierdzić, że dana grupa jest systematycznie narażona na złe traktowanie, skarżący mają obowiązek wykazać istnienie innych szczególnych cech wyróżniających, które narażałyby ich na rzeczywiste ryzyko złego traktowania. Ich brak będzie oznaczał, że nie doszło do naruszenia art. 3 Konwencji.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 100.*

W sprawach, w których istniały uzasadnione podstawy do uznania, że dana osoba, w razie jej deportacji lub wydania, byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 3, Trybunał bada, czy w konkretnym przypadku zapewnienia władz państwa przyjmującego wystarczały do jego usunięcia. Same takie zapewnienia nie dają jednak odpowiedniej ochrony. Władze państwa wydającego muszą w każdym przypadku zbadać, czy zapewnienia te w ich praktycznym zastosowaniu mogły wystarczająco ochronić przed takim ryzykiem. Znaczenie zapewnień przez państwo przyjmujące w każdym przypadku zależy od konkretnych okoliczności istniejących w ocenianym okresie.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 101.*

Badanie, czy doszło do poprawy lub pogorszenia sytuacji ogólnej w konkretnym kraju, zawsze stanowi ustalenie faktyczne i podlega weryfikacji przez Trybunał w świetle zmieniających się okoliczności. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby w wyroku w konkretnej sprawie Izba Trybunału ponownie zbadała tę sytuację.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 108.*

W związku z zarzutami z powołaniem się na indywidualne rzeczywiste ryzyko obowiązkiem osób zarzucających, że ich wydalenie lub wydanie będzie oznaczać naruszenie art. 3, jest przedstawienie w najszerszym praktycznie możliwym zakresie materiałów i informacji umożliwiających władzom danego państwa oraz Trybunałowi ocenę ryzyka, z jakim może się ono wiązać. Wiele indywidualnych czynników – rozważanych oddzielnie – może nie wskazywać na takie ryzyko, jednak łącznie i z uwzględnieniem sytuacji ogólnie panującej przemocy i obniżonego poziomu bezpieczeństwa mogą wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 110.*

Jeśli skarżący twierdzi, że sytuacja ogólna w kraju przyjmującym uniemożliwia wszelkie wydalenia lub wydanie do niego, musi co do zasady przedstawić wymagane dowody. W razie zarzutu z powołaniem się na powszechnie znane ryzyko ogólne – gdy informacja o nim jest swobodnie i szeroko dostępna – władze powinny dokonać oceny w tym zakresie z własnej inicjatywy. Te same zasady obowiązują w przypadku zarzutów z powołaniem się na przynależność do grupy zagrożonej. Wymagają one dowodu systematycznego złego traktowania wynikającego z sytuacji ogólnej w kraju przyjmującym i przynależności skarżącego do tej grupy.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 111–112.*

Przy ocenie zarzuczonego ryzyka Trybunał może sięgać po istotne materiały również z własnej inicjatywy. Zasada ta ma ugruntowane miejsce w orzecznictwie Trybunału. W sprawach na tle art. 3 dotyczących cudzoziemców narażonych wydalenie i ekstradycję byłoby podejściem zbyt rygorystycznym, gdyby Trybunał, jako międzynarodowy sąd praw człowieka, brał pod uwagę wyłącznie materiały przedstawione przez władze krajowe państwa wchodzącego w grę, bez porównania ich z materiałami z innych wiarygodnych i obiektywnych źródeł.

*Wyrok Khasanov i Rakhmanov v. Rosja, 29.04.2022 r., Wielka Izba, skargi nr 28492/15 i 49975/15, § 116.*

Skuteczne wypełnienie przez państwo jego zobowiązań na podstawie art. 3 Konwencji wymaga, aby osoba domagająca się ochrony międzynarodowej otrzymała gwarancje przed odesłaniem jej do kraju pochodzenia przed szczegółowym rozpatrzeniem jej zarzutów. W rezultacie w trakcie rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową państwo nie może odmówić wstępu na jego terytorium osobie, która stawiła się na granicznym punkcie kontrolnym i zarzuciła, że może być poddana złemu traktowaniu, jeśli pozostanie na terytorium sąsiedniego państwa, chyba że odpowiednie kroki zostały podjęte, aby wyeliminować takie ryzyko.

*Wyrok A.B. i inni v. Polska, 30.06.2022 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 42907/17, § 38 – dot. odmowy Straży Granicznej przyjęcia wniosków azylowych i odesłania na Białoruś ze świadomością, że mogą następnie zostać przekazani władzom rosyjskim i być narażeni na ryzyko złego traktowania w Czeczenii.*

### ZAKAZ KARANIA BEZ PODSTAWY PRAWNEJ (ART. 7)

W sytuacji gdy zgodnie z prawem krajowym upłynął okres przedawnienia ścigania przestępstwa, art. 7 Konwencji uniemożliwia ponowne ściganie za nie. W pierwszej kolejności do sądu krajowego należy ustalenie, czy przepisy prawa międzynarodowego obowiązujące w krajowym systemie prawnym mogą stanowić wystarczająco jasną i przewidywalną podstawę prawną w rozumieniu art. 7 Konwencji do wniosku, że przestępstwo wchodzące w grę nie podlega przedawnieniu.

*Opinia doradcza dotycząca stosowania przepisów o przedawnieniu do ścigania, skazania i karania za przestępstwa oznaczające tortury, wydana w odpowiedzi na wniosek Sądu Kasacyjnego Armenii, 26.04.2022 r., P16-2021-001*

### PRAWO DO POSZANOWANIA ŻYCIA PRYWATNEGO I RODZINNEGO (ART. 8)

Sam fakt zbierania danych odnoszących się do życia prywatnego jednostki oznacza ingerencję w rozumieniu art. 8. Ważne jest zapewnienie, aby ich późniejsze użycie było ograniczone do celów, w związku z którymi zostały one zarejestrowane. Dane ujawniające opinie polityczne należą do specjalnych kategorii danych wrażliwych wymagających podwyższonego poziomu ochrony.

*Wyrok M.D. i inni v. Hiszpania, 28.06.2022 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 36584/17, § 55 – dot. raportu policji o sędziach, którzy podpisali manifest „o prawie Katalończyków do decydowania” o własnym losie; braku właściwego dochodzenia w sprawie wycieku danych z tego raportu do mediów.*

### WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI (ART. 10)

Poprawa jakości i zrównoważonego charakteru programów w drodze istniejącego w danym kraju systemu licencyjnego dla mediów audiowizualnych stanowi wystarczający uprawniony cel ingerencji na podstawie zdania trzeciego art. 10 ust. 1, chociaż nie wiąże się bezpośrednio z żadnym z celów wskazanych w art. 10 ust. 2. Ingerencje mające służyć zachowaniu bezstronności programów w sprawach interesu publicznego odpowiadają uprawnionemu celowi ochrony „praw innych osób”, o którym mowa w ust. 2 art. 10. Cel ten jest realizowany w drodze środków mających zagwarantować prawo widzów i słuchaczy do otrzymywania w programach informacyjnych – dotyczących spraw interesu publicznego – zrównoważonego i bezstronnego przekazu medialnego.

*Wyrok NIT S.R.L. v. Moldova, 5.04.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 28470/12, § 174 – dot. odebrania licencji nadawczej kanałowi telewizyjnemu w rezultacie powtarzających się i poważnych naruszeń wymagań ustawowych, które miały zapewnić polityczną równowagę i pluralizm w programach informacyjnych.*

W krajowym systemie licencyjnym z udziałem określonej liczby nadawców o zasięgu krajowym brak wewnętrznego pluralizmu programowego oferowanego przez jednego nadawcę może zrekompensować rzeczywisty pluralizm zewnętrzny. Nie wystarcza jednak możliwość istnienia szeregu kanałów. Mnogość środków komunikowania się oferowanych społeczeństwu nie gwarantuje automatycznie pluralizmu informacyjnego i różnorodności treści przekazu w mediach. Obowiązkiem władz jest zagwarantowanie ogólnej różnorodności programów odzwierciedlającej w miarę możliwości różnorodność opinii występujących w społeczeństwie, do którego te programy są adresowane. Mogą istnieć różne sposoby osiągnięcia ogólnej różnorodności programowej w przestrzeni europejskiej. W tym zakresie art. 10 Konwencji nie wymaga żadnego konkretnego modelu.

*Wyrok NIT S.R.L. v. Moldova, 5.04.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 28470/12, § 190.*

Przy odpowiedzi na pytanie, czy uprzywilejowana pozycja wolności prasy w informowaniu o zagadnieniach politycznych i innych kwestiach interesu publicznego oznacza, że ścisła kontrola mająca tradycyjnie zastosowanie do wszelkich restrykcji nałożonych na państwa Konwencji powinna w rezultacie ograniczać swobodę państw określania sposobu zapewnienia pluralizmu politycznego w dziedzinie licencjonowania mediów audiowizualnych, Trybunał podkreślił, że dla zagwarantowania rzeczywistego pluralizmu w sektorze tak wrażliwym, jak media audiowizualne, państwo musi przyjąć odpowiednie regulacje ustawowe i administracyjne. W przypadku nadawców audiowizualnych musi ono, po pierwsze, zapewnić za pośrednictwem telewizji dostęp społeczeństwa do bezstronnej i rzetelnej informacji oraz dostęp do wielości opinii i komentarzy odzwierciedlających m.in. różnorodność zdarzeń politycznych w kraju, oraz po drugie – swobodę ich przekazywania przez dziennikarzy i innych pracowników mediów audiowizualnych. Ze względu na to, że wybór środków umożliwiających osiągnięcie tych celów będzie różny zależnie od warunków lokalnych, państwa muszą korzystać w tym zakresie z pewnej swobody.

*Wyrok NIT S.R.L. v. Moldova, 5.04.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 28470/12, § 191–192.*

Ze względu na wielowymiarowy charakter oraz wyjątkową złożoność problemów na tle pluralizmu mediów państwa mogą w rozmaity sposób regulować audiowizualny sektor nadawczy, aby zapewnić w nim rzeczywisty pluralizm. Wymagany margines swobody państwa powinien być wtedy szerszy niż zwy-

kle istniejący w przypadku restrykcji dotyczących wypowiedzi w kwestiach interesu publicznego lub wyrażających opinie polityczne. Zasadniczo więc państwa powinny korzystać z szerokiej swobody wyboru środków zapewnienia pluralizmu w mediach. W pewnych przypadkach jednak ich uprawnienie do oceny może być ograniczone – gdy wymaga tego natura i znaczenie konkretnej restrykcji swobody redakcyjnej. Władze krajowe ani Trybunał nie mogą kontrolować sposobu, w jaki same media oceniają wartość konkretnych informacji, ani nie mogą zastępować swoimi poglądów prasy o najlepszych wymaganych od dziennikarzy metodach obiektywnego i zrównoważonego informowania.

*Wyrok NIT S.R.L. v. Moldova, 5.04.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 28470/12, § 193.*

Treść wchodzących w grę krajowych norm prawnych i ich stosowanie w konkretnych okolicznościach oceniana w całości musi rodzić skutki zgodne z gwarancjami art. 10 i powinna im towarzyszyć skuteczna ochrona przed arbitralnością i nadużyciami. W pewnych okolicznościach przy ocenie proporcjonalności ingerencji w wolność wypowiedzi należy uwzględniać wymagania rzetelności postępowania i gwarancje proceduralne. Są one szczególnie ważne przy badaniu proporcjonalności tak surowego środka, jak odebranie licencji nadawczej. Sankcje o najsurowszym charakterze wymagają ściślejszej kontroli, a margines swobody przyznany państwu jest wtedy węższy.

*Wyrok NIT S.R.L. v. Moldova, 5.04.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 28470/12, § 194–196.*

Satyra jest formą wyrazu artystycznego i społecznego komentarza, która – przez przesadę i cechującą ją deformację rzeczywistości – ma w sposób naturalny prowokować i wstrząsać. Z tego względu szczególnie uważnie należy badać każdą ingerencję w prawo artysty – lub innej osoby – do wypowiedzi w postaci satyry przyczyniającej się do debaty publicznej.

*Wyrok Patricio Monteiro Telo de Abreu v. Portugalia, 7.06.2022 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 42713/15, § 40 – dot. ukarania grzywną za zniesławienie radnego, oponenta politycznego, z powodu opublikowania na swoim blogu karykatur politycznych na temat ogółu członków rady miejskiej.*

Jeśli sąd wyłącznie lub nadmiernie skupia się na kwestii naruszenia prawa do dobrego imienia osoby, której dotyczy satyra, i abstrahuje od jej kontekstu, nie uwzględnia wystarczająco toczącej się debaty publicznej. Osoby sprawujące funkcje w ciałach pochodzących z wyboru z konieczności wystawiają się na satyrę i karykatury, powinny więc wykazywać większą tolerancję w tym zakresie, zwłaszcza gdy karykatury nie przekroczyły właściwych satyrze granic przesady i prowokacji. W przypadku rozpowszechnienia karykatury przez Internet obowiązkiem sądu jest pogłębione zbadanie zasięgu jej oddziaływania i dostępności, ustalenie, czy osoba, która ją rozpowszechnia, jest znanym bloge-

rem, a nie zwykłym użytkownikiem mediów, co mogłoby przyciągnąć uwagę opinii publicznej i wzmocnić możliwy wpływ kontrowersyjnej karykatury.

*Wyrok Patricio Monteiro Telo de Abreu v. Portugalia, 7.06.2022 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 42713/15, § 44–45.*

## WOLNOŚĆ ZGROMADZANIA SIĘ I STOWARZYSZANIA SIĘ (ART. 11)

Władze publiczne powinny wykazywać pewien stopień tolerancji wobec pokojowych zgromadzeń, których uczestnicy nie sięgają po przemoc. W innym przypadku wolność zgromadzania się zagwarantowana w art. 11 Konwencji byłaby pozbawiona wszelkiego znaczenia. Właściwego „stopnia tolerancji” nie można definiować w sposób abstrakcyjny, ale na tle konkretnych okoliczności, a zwłaszcza rodzaju i zakresu „zakłócenia normalnego życia”. Przyjmuje się bowiem, że każde większe zgromadzenie ludzi w miejscu publicznym nieuchronnie rodzi niedogodności. Stopień takiej tolerancji oraz jej konkretne przejawy mogą różnić się zależnie od okoliczności.

*Wyrok Bumbes v. Rumunia, 3.05.2022 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 18079/15, § 95 – dot. ukarania grzywną działacza z powodu krótkiego i pokojowego zgromadzenia odbytego bez uprzedniego zawiadomienia wspólnie z trzema innymi osobami, które przykuły się do ogrodzenia parkingu rządowego w proteście ekologicznym.*

Prawa do przystąpienia do związku zawodowego „dla ochrony swoich interesów” nie można interpretować w sposób oznaczający istnienie ogólnego prawa każdej osoby do przystąpienia do związku zawodowego z własnego wyboru, niezależnie od prawa związku do decyzji w sprawie jej członkostwa zgodnie z jego regulacjami wewnętrznymi. Artykułu 11 nie można interpretować jako zgody na jakikolwiek przymus w kwestii członkostwa związku zawodowego. Interpretacja taka uderzałaby bowiem w samą istotę gwarantowanej w nim wolności. Presja w celu zmuszenia do przyłączenia się do związku albo do związania się z osobami o innych poglądach uderzałaby w samą istotę art. 11. Wymagane jest zachowanie równowagi umożliwiającej rzetelne i właściwe traktowanie mniejszości i unikanie nadużywania pozycji dominującej, również przez związki zawodowe. Państwo ma obowiązek chronić jednostkę przed tym zjawiskiem. Do takiego nadużycia może dojść np. w razie wykluczenia albo wydalenia ze związku zawodowego niezgodnie z regulacjami związkowymi, gdy decyzje takie były całkowicie nieuzasadnione lub arbitralne albo konsekwencje wykluczenia czy wydalenia wyjątkowo dolegliwe. Nadużyciem jest również traktowanie dyskryminujące. Państwo ma wtedy obowiązek rzeczywistych i skutecznych działań ochronnych.

*Wyrok Vlahov v. Chorwacja, 5.05.2022 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 31163/13, § 60–61 – dot. skazania przedstawiciela Związku Zawodowego Służby Celnej za odmowę przyjęcia do tego związku nowego członka.*

Członkom związku zawodowego należy zapewnić możliwość wyrażenia wobec swojego pracodawcy postulatów zmierzających do poprawy sytuacji pracowników. Brak możliwości wyrażenia swobodnie przez związek zawodowy swoich poglądów w tej sferze pozbawia go istotnych środków działania. Zagwarantowanie związkowi zawodowemu skuteczności jego prawa oznacza więc, że władze nie mogą zniechęcać jego przedstawicieli do wyrażania i obrony interesów swoich członków przez stosowanie kar nieproporcjonalnie dolegliwych. Nie da się pogodzić z uznaniem roli lidera związku zawodowego ukarania go za wypowiedzi wyrażnie mieszczące się w działalności związkowej. Nawet niewielkie kary zniechęcają członków związku do swobodnego angażowania się w jego działalność.

*Wyrok Straume v. Łotwa, 2.06.2022 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 59402/14, § 92 – dot. odmowy zastosowania standardów Konwencji i niewystarczającej oceny przez sąd słuszności kar pracowniczych wymierzonych z powodu skargi związku zawodowego jego przedstawicielowi.*

Nawet jeśli środki podjęte przez władze nie oznaczały w rzeczywistości ograniczenia prawa stowarzyszenia do prowadzenia swojej działalności, użycie w odniesieniu do niego języka stygmatyzującego może negatywnie wpływać na jego działalność. Posłużenie się nieprzyjawnymi terminami stanowi ingerencję w prawa stowarzyszenia i może być dopuszczalne tylko, gdy było uzasadnione jako konieczne w społeczeństwie demokratycznym.

*Wyrok Ecodefence i inni v. Rosja, 14.06.2022 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 9988/13 i inne, § 132 – dot. stosowania do organizacji pozarządowych i ich liderów ustawy o agentach zagranicznych.*

Proces demokratyczny jest procesem ciągłym, który musi być stale wspierany przez wolną i pluralistyczną debatę publiczną oraz realizowany przez rozmaitych aktorów społeczeństwa obywatelskiego, w tym indywidualnych działaczy i organizacje pozarządowe. W przypadku stwierdzenia zagrożeń dla tego procesu zaangażowanie zagraniczne w niektórych wrażliwych obszarach – takich jak wybory lub finansowanie ruchów politycznych – może uzasadniać bardziej rygorystyczne regulacje lub ograniczenia przez państwo, dyktowane potrzebą zapewnienia przejrzystości organizacji pozarządowych, jeśli otrzymują znaczne fundusze zagraniczne.

*Wyrok Ecodefence i inni v. Rosja, 14.06.2022 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 9988/13 i inne, § 139.*

Jeśli prawo krajowe ogranicza możliwość otrzymywania przez stowarzyszenie grantów lub innych wpłat finansowych stanowiących główne źródła finansowania organizacji pozarządowych, stowarzyszenie może stracić możliwość kontynuowania działalności stanowiącej główny cel jej istnienia. Zgodnie z prawem międzynarodowym państwo może mieć uprawnione powody do moni-

torowania jego operacji finansowych w celu zapobiegania praniu pieniędzy i terroryzmowi oraz finansowaniu ekstremizmu. Nie można jednak zapominać, że możliwość stowarzyszenia zabiegania, uzyskiwania i korzystania z finansowania stanowi integralną część prawa do wolności stowarzyszania się.

*Wyrok Ecodefence i inni v. Rosja, 14.06.2022 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 9988/13 i inne, § 165.*

### PRAWO DO WOLNYCH WYBORÓW (ART. 3 PROTOKOŁU NR 1)

Przy rozstrzygnięciu, czy zakaz bycia posłem do parlamentu orzeczony w postępowaniu dotyczącym pozbawienia go mandatu poselskiego przekroczył granice proporcjonalności wymaganej w art. 3 Protokołu nr 1, właściwe kryteria muszą mieć charakter obiektywny i umożliwiać uwzględnienie w przejrzysty sposób istotnych okoliczności związanych nie tylko ze zdarzeniami, które doprowadziły do odwołania danej osoby, ale również – i przede wszystkim – funkcjami, do których pełnienia dana osoba pretenduje w przyszłości. Powinny one być zdefiniowane przede wszystkim pod kątem wymogów prawidłowego funkcjonowania instytucji, której dana osoba zamierza zostać członkiem, a co za tym idzie – istniejącego w danym państwie systemu konstytucyjnego i demokracji jako takiej.

*Opinia doradcza dotycząca oceny na podstawie art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji proporcjonalności zakazu kandydowania w wyborach parlamentarnych po pozbawieniu mandatu posła, wydana na wniosek Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, 8.04.2022 r., P16-2020-002.*

### ZAKAZ DYSKRYMINACJI (ART. 14)

Trybunał zdaje sobie sprawę ze znaczenia, jakie dla osób z niepełnosprawnościami ma pełna integracja społeczna i udział w życiu społeczności. Dostępność jest dla nich warunkiem koniecznym do życia w sposób niezależny oraz pełnego i równego z innymi udziału w życiu społeczeństwa. Bez dostępu do środowiska fizycznego oraz innych udogodnień i usług otwartych lub przewidzianych do społecznego użytku osoby takie nie miałyby możliwości takiego udziału.

*Wyrok Arnar Helgi Larusson v. Islandia, 31.05.2022 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 23077/19, § 46 – dot. zarzutu dyskryminacji osoby z niepełnosprawnością poruszającej się na wózku inwalidzkim pozbawionej dostępu do budynków publicznych.*

Państwa korzystają z pewnego marginesu swobody przy ocenie, czy i w jakim stopniu różnice w innych podobnych sytuacjach usprawiedliwiają zróżnicowane traktowanie. Jej zakres różni się zależnie od okoliczności, przedmiotu i kontekstu. Przy jej określaniu duże znaczenie ma przede wszystkim charakter statusu, z którego wynika różnica traktowania. Jest ona bardzo wąska, gdy róż-

nica traktowania wynika z nieodłącznej lub niezmiennej cechy osoby, jak jej rasa lub płeć. Ten sam standard Trybunał stosuje do kryterium obywatelstwa, uznając, że tylko bardzo poważne względy pozwalają uznać różnicę traktowania wyłącznie ze względu na obywatelstwo za zgodną z Konwencją. Jeśli jednak status powodujący różnicę traktowania zależy częściowo od osobistego wyboru osoby wchodzącej w grę, jak w przypadku np. statusu imigracyjnego, swoboda państwa będzie jednak znacznie szersza, a motywy uzasadniające różnicę traktowania nie będą musiały być tak mocne.

*Wyrok Savickis i inni v. Łotwa, 9.06.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 49270/11, § 183 – dot. uzasadnienia wyłączenia okresów zatrudnienia w innych byłych państwach ZSRR przy obliczaniu emerytury dla osób stale zamieszkałych niebędących obywatelami, w sytuacji gdy są one zaliczane obywatelom łotewskim.*

### OGÓLNY ZAKAZ DYSKRYMINACJI (ART. 1 PROTOKOŁU NR 12)

Obowiązkiem władz jest podjęcie właściwych szybkich działań w celu usunięcia nierówności faktycznych i niedopuszczenie do utrwalenia dyskryminacji uczniów pochodzących z mniejszości etnicznej lub narodowej znajdującej się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej z powodu zbyt wysokiej ich liczby w konkretnej szkole.

*Wyrok X i inni v. Albania, 31.05.2022 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 73548/17 i 45521/19, § 84, 87 – dot. niepodjęcia szybkich i wszechstronnych środków służących desegregacji w szkole podstawowej, do której uczęszczały prawie wyłącznie dzieci ze społeczności romskiej i egipskiej.*

\* \* \*

**Obszerne omówienie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) w sprawie *Grzęda v. Polska* dotyczącego zarzutu przedwczesnego zakończenia z mocy prawa, w rezultacie reformy ustawodawczej, kadencji członka sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa.**

*Grzęda przeciwko Polsce (wyrok z 15.03.2022 r., Wielka Izba, skarga nr 43572/18)*

Jan Grzęda jest sędzią od 1986 r. W 1999 r. został powołany do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). W 2016 r. został wybrany do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) na czteroletnią kadencję, która miała upłynąć 11.01.2020 r. W rezultacie nowelizacji w 2017 r. ustawy o KRS okres jego członkostwa uległ skróceniu i zakończył się wraz z wyborem nowej KRS przez Sejm 6.03.2018 r.

W skardze do Trybunału sędzia Grzęda, z powołaniem się na art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji, zarzucił, że pozbawiono go dostępu do sądu, nie miał bowiem możliwości zakwestionowania przedwczesnego zakończenia kadencji członka KRS, a także że brak jest skutecznego środka prawnego w tym zakresie.

Jako strony trzecie w tej sprawie wystąpiły rządy Danii, Holandii, Rzecznik Praw Obywatelskich, holenderska fundacja „Judges for Judges” (Sędziowie dla sędziów) – wspólnie z prof. L. Pechem, specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. niezależności sędziów i prawników D. García-Sayánem, Amnesty International i Międzynarodową Komisją Prawników (International Commission of Jurists) i European Network of Councils for the Judiciary (Europejska Sieć Rad Sądowictwa), a także Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Justitia”.

Pierwszą kwestią, jaką Trybunał musiał się zająć, była odpowiedź na pytanie, czy w związku z zarzutem skarżącego wchodził w grę art. 6 Konwencji.

W przypadku funkcjonariuszy publicznych, z testu przyjętego w sprawie rozpatrzonej przez Wielką Izbę: *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* (wyrok z 19.04.2007 r.) wynika, że muszą być spełnione dwa warunki, aby państwo mogło powołać się przed Trybunałem na status danej osoby jako funkcjonariusza w celu uzasadnienia wyłączenia jej z ochrony art. 6. Po pierwsze, prawo krajowe musi wyraźnie wykluczać dostęp do sądu w odniesieniu do określonego stanowiska lub kategorii personelu. Po drugie, odstępstwo to musi być obiektywnie uzasadnione w interesie państwa. Aby wyłączenie było uzasadnione, nie wystarczy wykazanie przez państwo, że dany funkcjonariusz uczestniczył w sprawowaniu władzy lub że między nim a państwem zatrudniającym istniała szczególna więź zaufania i lojalności. Państwo musi również wykazać ich związek z przedmiotem sporu. Nie ma więc zasadniczo powodu, aby zwykłe spory pracownicze – takie jak spory dotyczące płac, świadczeń lub innych podobnych praw – były wyłączone spod gwarancji art. 6 ze względu na szczególny charakter relacji między danym funkcjonariuszem a państwem. W praktyce przyjmuje się domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie, a do państwa należy wykazanie, po pierwsze, że zgodnie z prawem krajowym funkcjonariusz, o którego chodzi, nie miał prawa dostępu do sądu, a po drugie, że wyłączenie to było uzasadnione. Trybunał zastosował te kryteria również do sporów z udziałem sędziów.

Wielka Izba Trybunału przypomniła podstawowe zasady w tej materii i dodała, że stosunek pracy sędziów musi być rozumiany w świetle specyficznych gwarancji istotnych ze względu na wymagania niezawisłości sędziowskiej. Tak więc gdy mowa jest o „szczególnym zaufaniu i lojalności”, którą muszą zachować, należy je rozumieć jako lojalność wobec rządów prawa i demokracji, a nie posiadaczy władzy państwowej. Ten skomplikowany aspekt stosunku pracy między sędzią a państwem oznacza wymóg wystarczającego dystansowania się przez sędziów od innych gałęzi władzy państwowej przy wykonywaniu swoich obowiązków. Warunkuje on możliwość wydawania decyzji opartych *a fortiori* na wymaganiach prawa i sprawiedliwości, bez obaw ani dodatkowych korzyści. Byłoby iluzorycznym przekonanie, że sędziowie mogliby szanować państwo prawa i wprowadzać w życie zasadę rządów prawa, gdyby byli pozbawieni przez prawo wewnętrzne ochrony na podstawie Konwencji w kwestiach dotyczących bezpośrednio ich niezawisłości i bezstronności.

Sprawa ta rodziła nową, nierozważaną wcześniej przez Trybunał, kwestię, czy art. 6 ust. 1 w jego części cywilnej miał zastosowanie do sporów wynikających z przedwczesnego zakończenia kadencji skarżącego jako reprezentującego sędziów członka KRS, który równocześnie nadal pełnił urząd sędziego.

W związku z kwestią, czy w okolicznościach tej sprawy istniało „prawo”, Trybunał odnotował, że skarżący był sędzią NSA. W dniu 11.01.2016 r. został wybrany do KRS na okres czterech lat przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA z udziałem przedstawicieli zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji i wchodzącego w grę ustawodawstwa.

Konstytucja w art. 187 § 3 wyraźnie przewiduje wybór członków KRS na czteroletnią kadencję. Artykuł 14 ust. 1 ustawy z 2011 r. o KRS w kształcie, w jakim obowiązywał w okresie wyboru skarżącego do tej Rady, zawierał wyczerpującą listę przyczyn zakończenia kadencji wybranych członków KRS przed jej upływem (śmierć, zrzeczenie się mandatu, powołanie na inne stanowisko sędziowskie, wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku służbowego oraz przejście w stan spoczynku). Na podstawie tego przepisu wyłącznie dozwolone podstawy wcześniejszego zakończenia kadencji miały charakter obiektywny albo wynikały z własnej decyzji lub inicjatywy członka.

Rozstrzygając, czy prawo, na które powoływał się skarżący, miało podstawę prawną, Trybunał musiał jedynie upewnić się, czy jego argumenty w tym zakresie były wystarczająco rozsądne, a nie czy jego sprawa zakończyłaby się powodzeniem, gdyby zapewniono mu dostęp do sądu.

W świetle krajowych regulacji prawnych obowiązujących w czasie jego wyboru i w trakcie kadencji Trybunał uważał, że skarżący mógł na podstawie prawa polskiego w sposób uprawniony domagać się ochrony przed utratą członkostwa w KRS w tym okresie.

Trybunał uważał poza tym, że twierdzenie skarżącego, iż jest on uprawniony do pełnienia swojej pełnej kadencji jako członek sędziowski KRS, znalazło poparcie w fakcie, że KRS ma konstytucyjne zadanie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji). Do tej kwestii Trybunał postanowił jeszcze powrócić w dalszej analizie.

Trybunał potwierdził, że chociaż Konwencja w zasadzie nie zawiera prawa do zajmowania stanowisk publicznych związanych z wymiarem sprawiedliwości, prawo takie może istnieć na poziomie krajowym. Uznał, że tak było w tym przypadku, ponieważ art. 187 § 3 Konstytucji przewiduje i w efekcie chroni czteroletnią kadencję pochodzących z wyboru członków KRS. W tym kontekście argument rządu, że prawo polskie nie gwarantuje prawa do pełnienia funkcji publicznych, miał niewielkie znaczenie, skarżący nie domagał się bowiem uznania takiego prawa. Chodziło mu raczej o prawo do wypełnienia kadencji, na jaką został wybrany zgodnie z prawem. Podobnie, inny argument rządu, że wybór na członka KRS nie stanowił „zatrudnienia”, nie mógł mieć wpływu na wynik sprawy z uwagi na istnienie wynikającej z art. 187 § 3 Konstytucji czteroletniej

kadencji. Skarżący powołał się również na art. 60 Konstytucji gwarantujący prawo dostępu do służby publicznej jako kolejny argument na poparcie swojego twierdzenia, że miał prawo wypełnić swoją kadencję. Rząd nie zgodził się z tym argumentem. Trybunał uważał, że nie było potrzeby zajmowania stanowiska w tej kwestii, ponieważ można argumentować, że art. 187 § 3 Konstytucji sam w sobie stanowił wystarczającą podstawę do uznania istnienia „prawa” dla celów art. 6.

Konstytucyjna ochrona bezpieczeństwa kadencji sędziów wybranych do KRS nigdy nie została zakwestionowana do czasu przedstawienia przez obecną większość parlamentarną propozycji zmiany ustawy o KRS z 2011 r., co ostatecznie doprowadziło do przyjęcia ustawy nowelizującej z 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny w swoim przełomowym wyroku z 18.07.2007 r. (K 25/07) dotyczącym statusu KRS uznał, że Konstytucja nie przewiduje możliwości wcześniejszego zakończenia kadencji członków sędziowskich KRS, a z drugiej strony, że KRS jest organem konstytucyjnym opartym na zasadzie nieusuwalności jej wybranych członków. Stwierdził również, że jedyne podstawy do zastosowania wyjątku od tej zasady zostały wyczerpująco wymienione w ustawie z 2001 r. o KRS i że wszystkie te podstawy były związane z obiektywną niezdolnością do zasiadania w Radzie. Były one podobne do zawartych później w art. 14 ustawy z 2011 r. o KRS, która obowiązywała w okresie istotnym ze względu na niniejszą skargę.

W tym samym wyroku z 18.07.2007 r. Trybunał Konstytucyjny zbadał nowy przepis ustawowy, który miał mieć zastosowanie do zasiadających wtedy w KRS jej członków sędziowskich i mógł doprowadzić do przedwczesnego zakończenia ich kadencji. Stwierdził, że nałożenie nowego obowiązku na osobę posiadającą taki mandat jest zasadniczo dopuszczalne wyłącznie, gdy po pierwsze, istniały nadzwyczajne konstytucyjnie uzasadnione okoliczności oraz – po drugie – przewidziany jest okres przystosowawczy. Trybunał Konstytucyjny ocenił sporny przepis dotyczący przedwczesnego zakończenia kadencji członków sędziowskich KRS w świetle zasady proporcjonalności. Uznał, że przepis ten stanowił nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany system funkcjonowania KRS i wyłaniania jej członków. Podkreślił, że aby tego rodzaju zmiany były zgodne z zasadą kadencyjności, powinny być stosowane wyłącznie ze skutkami od początku kadencji kolejnych członków Rady.

Trybunał zauważył, że przyjmując nową ustawę o KRS w 2011 r., ustawodawca uszanował kadencyjność członków wybranych na podstawie poprzednich przepisów. Poza tym należało podkreślić, że art. 238 § 1 Konstytucji z 1997 r., który był jednym z jej postanowień przejściowych, chronił kadencje organów konstytucyjnych i ich członków, których wybór lub powołanie nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji. Te przepisy konstytucyjne i ustawowe odzwierciedlały również wagę, jaką prawo krajowe przywiązywało do zasady nieusuwalności organów konstytucyjnych i ich członków, w tym KRS.

Rząd twierdził, że ustawa nowelizująca z 2017 r. została przyjęta w celu wyko-

nania wyroku z 20.06.2017 r. (K 5/17), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kadencja wszystkich pochodzących z wyboru członków KRS powinna być wspólna, a więc rozpoczynać się i kończyć w tym samym dniu. W opinii rządu zakończenie kadencji skarżącego po przyjęciu ustawy nowelizującej z 2017 r. było zatem uprawnione i proporcjonalne, ponieważ – jak twierdził – realizowało cel ustanowienia nowej kadencji zgodnie z interpretacją właściwych przepisów Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny dokonaną w wyroku z 20.06.2017 r.

Skarżący kwestionował ważność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20.06.2017 r. m.in. z tego powodu, że został on wydany przez skład z udziałem sędziów M.M. i L.M., którzy – w jego ocenie – nie zostali do niego prawidłowo wybrani.

W związku z tym Trybunał zauważył, co następuje. W wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska* (z 7.05.2021 r.) Trybunał orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 w zakresie prawa skarżącej spółki do „sądu ustanowionego ustawą” ze względu na obecność w składzie Trybunału Konstytucyjnego sędziego M.M., którego wybór był obarczony poważnymi nieprawidłowościami. Te same względy wchodziły w grę w przypadku sędziego L.M., wybranego w drodze tej samej procedury co sędzia M.M. W świetle wyroku *Xero Flor* udział tych dwóch sędziów w pięcioosobowym składzie Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wyrok z 20.06.2017 r. (K 5/17), musiał podważać ważność i zgodność z prawem tego wyroku. Trybunał odwołał się w tym zakresie do wyroku SN z 5.12.2019 r. (III PO 7/18), który, w ślad za orzeczeniem w trybie prejudycjalnym TSUE w sprawie *A.K. i inni*, również orzekł, że kwestionowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany z udziałem sędziów wybranych w wyniku procedury sprzecznej z Konstytucją, co zostało stwierdzone w szeregu wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał odnotował, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wymagał wyraźnie zakończenia kadencji urzędujących sędziowskich członków KRS. Ponadto nie spowodował ani nie mógł spowodować zakończenia czteroletniej kadencji wybranych członków KRS zagwarantowanej w art. 187 § 3 Konstytucji. Nie wymienił żadnych wyjątkowych, zgodnych z Konstytucją powodów, które mogłyby wyjątkowo usprawiedliwić wcześniejsze zakończenie kadencji wybranych członków sędziowskich KRS. Ani w wyroku nr K 5/17, ani w wyroku nr K 12/18 nie uwzględnił on również w należyty sposób swojego orzecznictwa, zgodnie z którym zmianom statusu członków organów konstytucyjnych powinien towarzyszyć odpowiedni okres przystosowawczy albo powinny one obowiązywać dopiero od początku następczej kadencji.

Trybunał nie przekonało twierdzenie rządu, że wyrok z 20.06.2017 r. nie mógł być wykonany bez skrócenia kadencji sędziów zasiadających wówczas w KRS. Nie był również przekonany, że ustanowienie nowego systemu bez skrócenia kadencji wydłużyłoby i skomplikowało cały proces. Jest oczywiste, że można było podjąć inne środki, które pozwoliłyby na wykonanie wspomnianego wyroku przy jednoczesnym poszanowaniu zasady ogólnej czteroletniej

kadencji zawartej w art. 187 § 3 Konstytucji. Na przykład wbrew twierdzeniom rządu sędziowie zasiadający w KRS w tamtym czasie mogliby pozostać na stanowiskach do końca swojej pierwotnej kadencji, podczas gdy kadencja nowych członków mogłaby być krótsza. W opinii z 8–9.12.2017 r. Komisja Wenecka zaproponowała właśnie taką alternatywę. Zdaniem Trybunału, w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18.07.2007 r. (K 25/07), przedwczesne zakończenie kadencji wybranych sędziowskich członków KRS w sposób oczywisty rodziło problem proporcjonalności. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku, takim zmianom powinien towarzyszyć odpowiedni okres przystosowawczy albo – alternatywnie – powinny one obowiązywać dopiero od początku kadencji nowych członków. W ustawie nowelizującej z 2017 r. nie zostało jednak przyjęte żadne z tych rozwiązań.

Rząd twierdził również, że wygaśnięcie mandatu skarżącego, przewidziane w ustawie nowelizacyjnej z 2017 r., wynikało z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20.06.2017 r. W związku z tym Trybunał zauważył, że ten sam środek został już przewidziany w pierwszym projekcie ustawy, który rząd złożył w Sejmie wcześniej – 14.03.2017 r.

Ponadto Trybunał zauważył, że SN w wyroku z 5.12.2019 r. (III PO 7/18) szczegółowo przeanalizował wniosek, do którego doszedł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.06.2017 r. (K 5/17), że odpowiednie przepisy ustawy z 2011 r. o KRS były niekonstytucyjne w zakresie, w jakim przewidywały, że kadencja członków sędziowskich KRS była ustalana indywidualnie, i stwierdził, że układnia systemowa Konstytucji, na której Trybunał Konstytucyjny próbował się oprzeć w tym wyroku, jest sprzeczna z jego wnioskami. Stanowisko zajęte przez SN w wyroku z 5.12.2019 r. (III PO 7/18) znalazło potwierdzenie następnie w uchwale składu trzech połączonych izb SN z 23.01.2020 r.

Trybunał uznał za ustalone, mając na uwadze art. 187 § 3 Konstytucji, że sędziowie wybrani do KRS mogli twierdzić, że prawo krajowe przyznaje im prawo do pełnienia funkcji przez całą kadencję, z wyjątkiem przypadków wyczerpująco wyliczonych w art. 14 § 1 ustawy o KRS z 2011 r.

Artykuł 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2001 r. o KRS stanowił, że czteroletnia kadencja wybranego członka Rady mogła zostać przedwczesnie zakończona w przypadku odwołania go przez organ, który go wybrał – innymi słowy, członek sędziowski Rady mógł zostać odwołany przez zgromadzenie sędziów, które go wybrało. Możliwość taka nie była jednak przewidziana w ustawie o KRS z 2011 r. obowiązującej w czasie, gdy skarżący został wybrany do tej Rady, a więc nie miała znaczenia dla analizy sprawy skarżącego. Trybunał nie musiał więc rozważać, na jakich warunkach takie odwołanie mogłoby być zgodne Konwencją.

Trybunał odnotował również fakt, że znaczna liczba organów Rady Euro-py i innych organów międzynarodowych konsekwentnie wsparła pogląd, że członkowie sędziowscy KRS powinni mieć prawo do pełnienia swoich funkcji do końca kadencji.

Fakt, że kadencja skarżącego została zakończona *ex lege* z dniem wyboru nowych członków KRS, nie mógł z mocą wsteczną zniweczyć charakteru możliwego do uzasadnienia prawa, na które skarżący mógł się powoływać na podstawie przepisów obowiązujących w momencie jego wyboru. Przepisy te wyraźnie przewidywały czteroletnią kadencję i wyczerpująco określały konkretne możliwe powody jej zakończenia. Ponieważ ten nowy tekst (ustawa nowelizująca z 2017 r.) uchylił stare przepisy, właśnie on był przedmiotem „sporu”, do którego odnosiło się pytanie, czy można uznać, że miały zastosowanie gwarancje rzetelnego procesu sądowego wynikające z art. 6 ust. 1. W okolicznościach tej sprawy nie było więc możliwe rozstrzygnięcie na podstawie nowych przepisów kwestii, czy istniało prawo wynikające z prawa krajowego.

Z tych względów Trybunał uznał, że w tej sprawie istniał rzeczywisty i poważny spór dotyczący „prawa” do pełnienia funkcji członka sędziowskiego KRS przez całą czteroletnią kadencję, którego ochrony skarżący mógł się domagać na możliwych do uzasadnienia podstawach istniejących w prawie krajowym.

Następną kwestią do rozstrzygnięcia było to, czy „prawo”, na które powoływał się skarżący, miało charakter „cywilny” w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1. Trybunał przypomniał, że koncepcji „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” nie można interpretować wyłącznie z odwołaniem się do prawa krajowego danego państwa; jest ona koncepcją autonomiczną wypływającą z Konwencji.

Na prośbę Trybunału strony w swoich pisemnych i ustnych wystąpieniach odniosły się do tej kwestii w świetle kryteriów przedstawionych w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i inni*. Orzecznictwo w sprawie *Eskelinen* zostało opracowane w kontekście zwykłych sporów pracowniczych między funkcjonariuszami publicznymi a zatrudniającymi ich władzami. Od tego czasu Trybunał stosował ten test do wielu rodzajów sporów z udziałem sędziów, dotyczących wykonywania przez nich obowiązków lub ich kariery. Trybunał orzekł, że sędziowie, mimo że nie są częścią administracji w ścisłym znaczeniu, są jednak częścią służby cywilnej w szerokim znaczeniu. Niniejsza sprawa różniła się od poprzednich tym, że nie dotyczyła głównej działalności zawodowej skarżącego jako sędziego, ale jego prawa do dokończenia kadencji jako wybranego członka KRS. W tej sprawie strony przedstawiły odmienne interpretacje prawa krajowego i w rezultacie ich poglądy różniły się wyraźnie co do kwestii zgodności z pierwszym warunkiem testu *Eskelinen*.

Trybunał skorzystał z okazji, jaką dała niniejsza sprawa, aby doprecyzować pierwszy warunek testu *Eskelinen*. Zauważył, że warunek ten jest celowo rygorystyczny, ponieważ stanowi część testu, który – gdyby jego wymagania zostały spełnione – prowadziłby do obalenia domniemania stosowania art. 6 w zwykłych sporach pracowniczych dotyczących funkcjonariuszy publicznych, wykluczając możliwość korzystania przez nich z jednego z najbardziej fundamentalnych praw przewidzianych w Konwencji – prawa do sądu. Rygorystyczny charakter tego warunku potwierdza fakt, że rzadko był uznawany

za spełniony. W istocie, tylko w bardzo niewielu przypadkach państwo potrafi wykazać, że dostęp do sądu skarżącego został wyraźnie wykluczony. Ponieważ oba warunki określone w wyroku *Eskelinen* muszą być spełnione łącznie, już sam fakt, że pierwszy z nich nie został spełniony, wystarcza do zastosowania art. 6, bez potrzeby rozważania, czy podobnie było w przypadku drugiego z tych warunków.

Trybunał uważał, że nie we wszystkich sytuacjach zastosowanie pierwszego warunku testu *Eskelinen* w obecnym brzmieniu byłoby całkowicie właściwe. Był więc gotów przyjąć, że można uznać go za spełniony, jeśli – nawet w razie braku wyraźnego przepisu w tym zakresie – państwo jednoznacznie wykaże, że prawo krajowe wyklucza dostęp do sądu w przypadku danego rodzaju sporu. Uważał więc, że warunek ten jest spełniony przede wszystkim, gdy prawo krajowe wyraźnie wyklucza dostęp do sądu. Może to jednak nastąpić również, gdy wykluczenie wchodzące w grę ma charakter dorozumiany, w szczególności gdy wynika z interpretacji systemowej obowiązujących konkretnych regulacji prawnych albo systemu prawnego jako całości.

Rząd twierdził, że prawo polskie wykluczało dostęp do sądu w związku z zarzutem niezgodności z prawem przedwczesnego zakończenia kadencji skarżącego jako członka sędziowskiego KRS. Jednakże w odniesieniu do zarzutu na tle art. 13 Konwencji rząd przekonywał, że skarżący mógł uzyskać rozstrzygnięcie w tym zakresie w rezultacie wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego, sugerując w ten sposób istnienie drogi sądowej. Skarżący zwrócił uwagę na ograniczenia skargi konstytucyjnej i twierdził, że środek ten nie byłby dla niego dostępny z braku jakiegokolwiek wcześniejszej decyzji wydanej w związku z zakończeniem kadencji; jego skarga zostałaaby więc odrzucona jako niedopuszczalna. Uważał również, że prawo krajowe nigdy wyraźnie nie wykluczało dostępu do sądu w sprawach odnoszących się do przedwczesnego zakończenia kadencji sędziowskich członków KRS.

Trybunał odnotował sprzeczne ze sobą poglądy stron co do tego, czy został spełniony pierwszy warunek testu *Eskelinen*. Uznał jednak, że można było pozostawić tę kwestię otwartą, bowiem, ze względów wskazanych poniżej, nie został spełniony drugi warunek tego testu.

W części dotyczącej tego warunku Trybunał musiał ocenić, czy w tej sprawie wykluczenie dostępu do sądu było uzasadnione obiektywnymi względami związanymi z interesem państwa.

Rząd twierdził, że zarzut skarżącego odnosił się do wykonywania władzy państwowej. Trybunał przypomniał, że zgodnie z podejściem przyjętym w wyroku *Vilho Eskelinen* fakt, że skarżący pracuje w strukturach, które są zaangażowane w sprawowanie władzy, nie jest sam w sobie decydujący. Rząd nie wyjaśnił, dlaczego sprawowanie władzy publicznej przez sędziowskich członków KRS nie zasługiwało na ochronę, biorąc pod uwagę, że zadaniem tego organu jest ochrona niezawisłości sędziowskiej.

Skarżący twierdził m.in., że pozbawienie go prawa dostępu do sądu było niezgodne z rządami prawa. Podniósł, że jako członek KRS, organu odpowiedzialnego za ochronę niezawisłości sędziowskiej, powinien być chroniony przed nadużyciami ze strony innych władz.

Trybunał podkreślił, że prawo dostępu do sądu na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji wymaga interpretacji w świetle Preambuły do Konwencji, która, w jej odpowiedniej części, uznaje rządy prawa za część wspólnego dziedzictwa państw Konwencji. Trybunał stwierdził, że niezawisłość sędziowska jest przesłanką rządów prawa. Komitet Ministrów Rady Europy również wyraził podobny pogląd.

Trybunał przypomniał, że aby ustawodawstwo krajowe wykluczające dostęp do sądu miało w konkretnej sprawie jakikolwiek skutek na podstawie art. 6 ust. 1, musi być zgodne z zasadą rządów prawa. Koncepcja ta, która nie tylko została wyraźnie wymieniona w Preambule Konwencji, ale jest nieodłącznym elementem wszystkich jej artykułów, wymaga m.in., aby każda ingerencja była z zasady oparta na instrumencie prawnym ogólnie obowiązującym. Artykuł 6 ustawy nowelizującej z 2017 r. nie mógł być uznany za taki instrument, skierowany był bowiem do konkretnej grupy piętnastu wyraźnie możliwych do wskazania osób – sędziowskich członków KRS wybranych zgodnie z wcześniejszymi przepisami, w tym do skarżącego – a jego podstawowym celem było pozbawienie ich mandatów w tym organie. Była to jednorazowa nowelizacja ustawy, która zakończyła z mocy prawa zagwarantowaną konstytucyjnie kadencję członków sędziowskich KRS. Trybunał już wcześniej orzekł, że ustawy wymierzone wyłącznie w konkretne osoby są sprzeczne z zasadą rządów prawa.

Trybunał uważał, że przy badaniu drugiego warunku testu Eskelinen powinien właściwie uwzględnić okoliczność, iż sprawa ta ściśle wiązała się z niezawisłością sędziowską, ponieważ spór wchodzący w grę dotyczył członka sędziowskiego KRS, tj. organu konstytucyjnego odpowiedzialnego za ochronę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał był świadomy faktu, że według Trybunału Konstytucyjnego KRS nie jest organem samorządu sędziowskiego. Niezależnie od tego jej racja bytu oraz zadanie ochrony niezawisłości sędziowskiej wymagały niezależności od politycznych gałęzi władzy państwowej. Trybunał zgodził się z poglądem stron trzecich w tej sprawie, że odwołanie lub groźba odwołania członka sędziowskiego Rady w trakcie jego kadencji może negatywnie wpływać na osobistą niezależność takiego członka w wykonywaniu jego obowiązków w KRS. W konsekwencji takie odwołanie może również podważyć zadanie Rady ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a to z kolei rodzi szereg problemów z punktu widzenia rządów prawa, w tym ochrony praw zapisanych i chronionych w Konwencji.

W tym kontekście Trybunał musiał rozważyć następujące elementy. Po pierwsze, wszystkie państwa Konwencji mają w swoim prawie krajowym wyraźne i formalne gwarancje, konstytucyjne lub ustawowe, niezawisłości sędziowskiej. Po drugie, niezawisłość sędziowska jest warunkiem *sine qua non* realizacji prawa do

rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 6 Konwencji. Wreszcie jest ona realizowana przez osoby, którym powierzono władzę sędziowską.

W związku z tym Trybunał wielokrotnie podkreślał szczególną społeczną rolę sądownictwa, które – jako gwarant sprawiedliwości, fundamentalnej wartości w państwie rządzącym się prawem – musi cieszyć się publicznym zaufaniem, jeśli sędziowie mają z powodzeniem wykonywać swoje zadania. Wzgląd ten, obecny w szczególności w sprawach dotyczących prawa sędziów do wolności wypowiedzi, został uznany za równie istotny w przypadku podejmowania środków stanowiących zamach na prawo do wolności osobistej członków władzy sądowniczej lub prawo sędziów dostępu do sądu w sprawach odnoszących się do ich statusu lub kariery. Ze względu na ważne miejsce sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym i wagę podziału władz i konieczność zachowania niezależności sądownictwa Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę członków władzy sądowniczej przed działaniami mogącymi zagrozić ich niezawisłości sędziowskiej i autonomii. Trybunał potwierdził, że sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i wdrażać postanowienia Konwencji tylko wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich gwarancji wymaganych na jej podstawie w sprawach bezpośrednio odnoszących się do ich indywidualnej niezawisłości i bezstronności.

Zważywszy na rolę rad sądownictwa, te same względy powinny mieć zastosowanie do kadencji sędziów, którzy – jak skarżący w tej sprawie – zostali do nich wybrani z racji swojego statusu. Należy przy tym mieć na uwadze konieczność zachowania niezależności sędziowskiej, jako niezbędnego warunku rządów prawa. Trybunał uważał, że niezawisłość sędziowska powinna być rozumiana w sposób całościowy, jako odnosząca się do sędziów nie tylko w ich roli sądowniczej, ale także w kontekście innych funkcji urzędowych ściśle związanych z systemem sądowniczym, do których wykonywania mogą być powołani.

Jeśli chodzi o ramy prawne mające zastosowanie do KRS na mocy prawa krajowego, Trybunał zauważył, że organowi temu Konstytucja powierza zadanie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 § 1 Konstytucji). W ocenie Trybunału skuteczne pełnienie tej podstawowej roli jest możliwe tylko, gdy Rada jest wystarczająco niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Obowiązek zagwarantowania niezależności rad sądownictwa potwierdzają zalecenia Komitetu Ministrów oraz innych organów Rady Europy. Zgodnie z odpowiednimi standardami Rady Europy rada sądownictwa musi mieć zapewnioną ochronę swojej autonomii w zakresie dotyczącym powołań sędziowskich przed ingerencją władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz gwarancję niezależności. Ponadto zaleca się, aby co najmniej połowę członków rad sądownictwa stanowili sędziowie wybrani przez innych sędziów.

Jednym z podstawowych przejawów roli KRS w ochronie niezawisłości sędziowskiej jest jej wyłączna kompetencja do wnioskowania kandydatów do powołania na wszystkie szczeble sądownictwa i do wszystkich rodzajów są-

dów. Mówiąc wprost, kompetencja ta obejmuje zarówno powołania na urząd sędziego, jak i awanse na wyższy szczebel w systemie sądownictwa. Oficjalnie to Prezydent RP powołuje sędziów, ale może to uczynić tylko na wniosek KRS (art. 179 Konstytucji).

Choć ustanowienie rady sądownictwa jako organu odpowiedzialnego za wybór sędziów jest powszechną praktyką i jest wspierane przez Radę Europy, Konwencja nie zawiera żadnego wyraźnego wymogu w tym zakresie. Zdaniem Trybunału państwa członkowskie muszą wywiązywać się z obowiązku zagwarantowania niezawisłości sądownictwa, niezależnie od wybranego przez siebie systemu. Dlatego też w przypadku utworzenia rady sądownictwa władze państwowe powinny być zobowiązane do zapewnienia jej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, w szczególności zachowania integralności procedury mianowania sędziów. Znaczenie tego obowiązku w odniesieniu do KRS podkreślił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Z wnioskiem tym następnie w pełni zgodziły się SN i NSA w wyrokach odnoszących się do KRS. Trybunał przypominał, że państwa mają swobodę przyjęcia takiego modelu w celu zagwarantowania niezawisłości sądownictwa, ale nie mogą go wykorzystywać do podważania tej niezawisłości.

Trybunał stwierdził, że pojęcie „niezawisłość” odnosi się do koniecznej osobistej i instytucjonalnej niezawisłości, która jest wymagana dla bezstronnego podejmowania decyzji. Charakteryzuje ją zarówno (1) stan umysłu sędziego, wskazujący na jego odporność na presję zewnętrzną jako cechę jego integralności psychicznej oraz (2) zespół rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych – obejmujących procedurę umożliwiającą powołanie sędziów w sposób zapewniający ich niezawisłość oraz kryteria oparte na ich fachowości – zapewniających ochronę przed niewłaściwym wpływem lub nieograniczoną swobodą innych władz państwowych, zarówno w początkowym stadium procesu powołania sędziego, jak i w trakcie wykonywania przez niego obowiązków sędziowskich.

Trybunał wskazał również na wspólny mianownik wymagań instytucjonalnych art. 6 ust. 1, a więc że przyświeca im cel przestrzegania fundamentalnych zasad rządów prawa i podziału władz.

W związku z tym Trybunał odnotował, że w art. 6 ust. 1 istnieje wyraźny związek między integralnością procesu powołań sędziowskich i wymaganiami niezawisłości sędziowskiej.

Biorąc to wszystko pod uwagę, Trybunał zbadał fundamentalną zmianę sposobu wyboru sędziowskich członków KRS wprowadzoną w ustawie nowelizującej z 2017 r., a więc wybór ich przez Sejm zamiast przez zgromadzenia sędziów.

Trybunał zauważył po pierwsze, że zasada wyboru sędziowskich członków KRS przez samych sędziów została wprowadzona w pierwszej ustawie o KRS z 20.12.1989 r. Została ona utrzymana w ustawie z 2001 r. o KRS, a także w ustawie z 2011 r. i obowiązywała do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2017 r. Był to ten sam mechanizm, który obowiązywał w momencie wejścia

w życie Konstytucji z 1997 r. Konstytucja wprowadziła po raz pierwszy zasady konstytucyjne odnoszące się do składu KRS, precyzując kadencję jej członków oraz tryb ich powołania lub wyboru.

W wyroku z 18.07.2007 r. (K 25/07), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady dotyczące wyboru sędziów do KRS mają szczególne znaczenie z konstytucyjnego punktu widzenia, ponieważ ich status *de facto* decyduje o niezależności tego organu. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 187 § 1 pkt 2 Konstytucji wyraźnie stanowi, że członkowie sędziowski KRS powinni być wybierani przez sędziów. Wniosek ten był ważnym elementem uzasadnienia Trybunału w tamtej sprawie. Trybunał zauważył więc, że zgodnie z tym wyrokiem niezależność Rady jest chroniona przez zasadę zawartą w Konstytucji, iż większość jej członków muszą stanowić sędziowie wybrani przez innych sędziów. System ten miał zagwarantować Radzie możliwość skutecznego wypełniania jej konstytucyjnej roli strażnika niezawisłości sędziowskiej.

Dopiero w wyroku z 20.06.2017 r. (K 5/17) ówczesny skład Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował tę zasadę, wyrażając niezgodę ze stanowiskiem przyjętym we wcześniejszym wyroku z 18.07.2007 r. (K 25/07). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie określa, kto może wybierać sędziów do KRS, a zatem zadanie rozstrzygnięcia tej kwestii zostało przekazane ustawodawcy. Podkreślił, że chociaż art. 187 § 1 pkt 3 Konstytucji stanowi, iż posłowie i senatorowie są wybierani do KRS odpowiednio przez Sejm i Senat, nie ma przepisu konstytucyjnego określającego, kto powinien wybierać członków sędziowskich Rady.

W wyroku z 25.03.2019 r. (K 12/18) Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z Konstytucją przepisu ustawy nowelizującej z 2017 r., który przyznawał Sejmowi kompetencję do wyboru członków sędziowskich KRS. Wyrok ten zasadniczo oparł się na uzasadnieniu wyroku z 20.06.2017 r. (K 5/17). Trybunał zauważył ponadto, że sędzia J.P., który zasiadał w pięcioosobowym składzie Trybunału Konstytucyjnego, który wydał wyrok z 25.03.2019 r. (K 12/18), został wybrany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego po śmierci sędziego L.M., który był jednym z sędziów wybranych w grudniu 2015 r. na miejsce już obsadzone.

Nie podejmując się wykładni polskiej Konstytucji, Trybunał potwierdził wątpliwości wyrażone już wcześniej, dotyczące ważności i prawomocności wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20.06.2017 r., odnoszące się do składu izby w tej sprawie. Po drugie, uważał, że Trybunał Konstytucyjny nie przedstawił żadnego przekonującego uzasadnienia zmiany w tym wyroku swojego stanowiska zajętego w wyroku z 18.07.2007 r., w którym stwierdził, że członkowie sędziowski KRS powinni być wybierani przez innych sędziów: wyraził jedynie „niezgodę” sędziów składu orzekającego w tej sprawie z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Takie uzasadnienie musiało więc zostać uznane za niewystarczające. Trybunał uważał również, że ustalenia Trybunału Konstytucyjnego z wyroku z 20.06.2017 r. nie uwzględniały konstytucyjnego zadania ochrony niezawisłości sędziowskiej powierzonego KRS.

W związku z tym Trybunał wskazał również, że w swoich ustaleniach dotyczących tej samej kwestii w wyroku z 5.12.2019 r. (III PO 7/18) SN zauważył, iż w sytuacji braku jakiegokolwiek zmiany Konstytucji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.06.2017 r. nie tyle zmienił zdanie w kwestii wyboru członków sędziów KRS, ile stworzył rozbieżność w swoim orzecznictwie w kwestii systemowej o fundamentalnym znaczeniu dla prawa do rzetelnego procesu sądowego. Podkreślił, że od czasu utworzenia KRS w 1989 r. jej członkowie sędziowscy byli wybierani przez odpowiednie zgromadzenia sędziów i mechanizm ten obowiązywał w chwili przyjęcia Konstytucji z 1997 r. Sąd Najwyższy wskazał, że auto-rzy Konstytucji potwierdzili wolę powierzenia wyboru członków sędziowskich KRS społeczności sędziowskiej. Podkreślił, że wobec braku zmian Konstytucji dotyczących zasad wyboru sędziowskich członków KRS ustawa zwykła nie mogła wprowadzić procedury, zgodnie z którą członkowie ci byliby wybierani przez parlament.

Trybunał zajął się następnie wnioskami zawartymi w uchwale w składzie połączonych izb SN z 23.01.2020 r. Jeśli chodzi o zmianę sposobu wyboru członków KRS, SN uznał w tej uchwale, że ustawodawca nie może przypisać sobie nieprzewidzianej w Konstytucji kompetencji do wyboru członków sędziowskich Rady, ponieważ zakres jego uprawnień do powoływania członków Rady, a mianowicie czterech członków Sejmu i dwóch członków Senatu, został określony w art. 187 § 1 (3) Konstytucji. Sąd Najwyższy dodał, że Konstytucja nie przewidywa domniemania kompetencji na korzyść parlamentu.

Trybunał postanowił następnie zbadać następstwa ustawy nowelizującej z 2017 r. dla niezależności nowej KRS, w szczególności przedwczesne zakończenie kadencji urzędujących członków KRS oraz zmianę metody wyboru jej członków sędziowskich. Zauważył, że TSUE w swoim orzeczeniu w trybie prejudycjalnym z 19.11.2019 r. w sprawie *A.K. i inni* (C-585/18, C-624/18 i C-625/18) wskazał wiele elementów istotnych dla oceny, czy nowa KRS oferowała wystarczające gwarancje niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Pierwszym z tych elementów był fakt, że nowa KRS została ukonstytuowana w rezultacie przedwczesnego zakończenia kadencji jej poprzednich członków. Drugim było przekazanie Sejmowi kompetencji do wyboru sędziowskich członków KRS, który wcześniej należał do zgromadzeń sędziów. Trzecim problemem były nieprawidłowości w powołaniu niektórych członków nowej KRS. Wreszcie czwarta kwestia dotyczyła sposobu, w jaki ten organ wykonywał swoje konstytucyjne zadania.

W wyroku z 5.12.2019 r. (III PO 7/18) SN uznał, po przeanalizowaniu tych elementów, że nowa KRS nie zapewniała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów. W szczególności stwierdzono, że ustawa nowelizująca z 2017 r. dała władzy ustawodawczej i wykonawczej faktyczny monopol na wybór składu KRS, ponieważ władze te mianowały łącznie 23 z 25 członków Rady. Sąd Najwyższy stwierdził, że w ten sposób została naruszona zasada podziału władzy.

We wspomnianej uchwale w składzie trzech połączonych izb z 23.01.2020 r. SN w pełni podzielił pogląd, że nowa KRS nie jest organem niezależnym, ale podporządkowanym władzom politycznym. Uznał m.in., że sędziowie wybrani do KRS przez Sejm nie mieli legitymacji do reprezentowania społeczności sędziowskiej, co znacznie osłabia rolę KRS jako strażnika niezawisłości sędziowskiej.

Ponadto do podobnego wniosku doszedł również NSA w wyroku z 6.05.2021 r. (II GOK 2/18).

Mając na uwadze wspomniane wyżej orzeczenia, Trybunał stwierdził, że w wyniku połączonego efektu zasadniczej zmiany metody wyboru członków sędziów KRS oraz przedwczesnego zakończenia kadencji poprzednich członków sędziowskich KRS przestała dawać gwarancje niezależności. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18.07.2007 r. (K 25/07), niezależność KRS opierała się właśnie na zasadzie, że jej członków sędziowskich wybierali sami sędziowie na kadencję określoną w Konstytucji.

Trybunał uznał, że w tym momencie właściwe było zajęcie się kwestią ogólną reformy sądownictwa. Podkreślił wyraźnie, że Konwencja nie uniemożliwia państwom podejmowania uprawnionych i koniecznych decyzji dotyczących reformy ich systemów sądowniczych. Zgodził się z poglądem wyrażonym m.in. przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, że nie można kwestionować uprawnień państwa do reformowania systemu sądownictwa. Żadna reforma systemu sądowego nie może jednak prowadzić do osłabienia niezależności sądownictwa i organów zarządzających nim. Trybunał zajął podobne stanowisko w odniesieniu do państw członkowskich UE w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym z 20.04.2021 r. w sprawie *Repubblica v. Il-Prim Ministru* (C-896/19). Orzekł, że prawo UE wyklucza przyjmowanie ustaw krajowych odnoszących się do organizacji sądownictwa, które ograniczałyby ochronę wartości, jaką jest państwo prawa, w szczególności gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Trybunał uznał za właściwe podkreślenie w tym kontekście znaczenia zasad subsydiarności i podzielonej odpowiedzialności. Potwierdził swoją fundamentalnie posiłkową rolę w mechanizmie kontroli na podstawie Konwencji, w którym to przede wszystkim państwa odpowiadają za zagwarantowanie praw i wolności zapisanych w Konwencji i jej Protokołach. Protokół nr 15 do Konwencji wprowadził ostatnio zasadę subsydiarności do jej Preambuły. Trybunał odnotował poza tym, że zasada subsydiarności oznacza podzielną odpowiedzialność między państwami Konwencji i Trybunałem. Władze krajowe i sądy muszą interpretować i stosować prawo krajowe w sposób zapewniający pełną skuteczność Konwencji. System Konwencji nie może właściwie funkcjonować bez niezawisłych sędziów. Obowiązek państw Konwencji zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej ma więc kluczowe znaczenie.

W świetle wszystkich powyższych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że drugi warunek testu Eskelinen, a mianowicie że niemożność dostępu skar-

żącego do sądu musi być uzasadniona obiektywnymi względami związanymi z interesem państwa, nie został spełniony.

Kadencja skarżącego jako wybranego członka sędziowskiego KRS – organu odpowiedzialnego na podstawie Konstytucji za ochronę niezawisłości sędziowskiej – została przedwcześnie zakończona z mocy prawa, przy braku jakiegokolwiek kontroli sądowej legalności tego środka. Odmowa dostępu do podstawowej gwarancji ochrony prawa obywatelskiego ściśle związanego z zachowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie mogła być uznana za leżącą w interesie państwa prawa.

Sędziowie powinni korzystać – podobnie jak inni obywatele – z ochrony przed arbitralnością władzy ustawodawczej i wykonawczej, a taką ochronę może skutecznie zapewnić jedynie nadzór przez niezależny organ sądowy nad zgodnością z prawem środków takich, jak odwołanie z urzędu.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że art. 6 § 1 w jego aspekcie cywilnym miał tu zastosowanie, ponieważ nie został spełniony drugi warunek testu Eskelinen. Zarzut rządu dotyczący możliwości zastosowania art. 6 § 1 Konwencji musiał więc zostać odrzucony.

Trybunał oddalił również twierdzenie rządu, że skarga powinna zostać odrzucona na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji, z tego powodu, że – jego zdaniem – skarżący nie doznał żadnego znaczącego uszczerbku w związku z zakończeniem jego kadencji jako członka KRS. Trybunał zwrócił uwagę, że sprawa znalazła się w Wielkiej Izbie, ponieważ rodziła poważne kwestie mające wpływ na interpretację Konwencji, wymagała więc merytorycznego rozpatrzenia.

Po przejściu do merytorycznego rozpatrzenia tej sprawy Trybunał potwierdził, że rządy prawa, jedna z fundamentalnych zasad demokratycznego społeczeństwa, są wpisane we wszystkie artykuły Konwencji. Prawo do rzetelnego procesu sądowego na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji wymaga interpretacji w świetle Preambuły do Konwencji, która głosi w szczególności, że rządy prawa stanowią część wspólnego dziedzictwa państw Konwencji. Arbitralność obejmuje negację rządów prawa i nie może być tolerowana w sferze praw proceduralnych bardziej niż w sferze praw materialnych. W tym rozumieniu Konwencja jest w istocie instrumentem rządów prawa.

Wszystkie państwa Konwencji mają obowiązek podporządkowania się standardom rządów prawa i poszanowania swoich zobowiązań na podstawie prawa międzynarodowego, w tym przyjętych dobrowolnie przy ratyfikacji Konwencji. Zasada, że państwa muszą podporządkować się swoim zobowiązaniom międzynarodowym, od dawna obowiązuje w prawie międzynarodowym. Trybunał zauważył, że na podstawie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym konstytucję, jako uzasadnienie braku poszanowania swoich zobowiązań międzynarodowych.

Trybunał odnotował, że sprawa ta wiązała się z wieloma krajowymi kwestiami konstytucyjnymi. Świadomy swojej roli posiłkowej Trybunał nie podjął się interpretacji polskiej Konstytucji, ograniczając swoje zadanie do interpretacji

i stosowania Konwencji zgodnie z art. 32 Konwencji, w świetle rządów prawa jako zasady leżącej u podstaw Konwencji i wszystkich jej postanowień.

Prawo dostępu do sądu zostało uznane za aspekt prawa do rzetelnego procesu sądowego zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji. W przypadku braku dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu zawsze pojawia się problem zgodności z rządami prawa.

Trybunał przypomniał, że rząd konsekwentnie twierdził, iż dostęp skarżącego do sądu był całkowicie wykluczony zarówno przed zakończeniem jego kadencji jako członka sędziowskiego KRS na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r., jak i po jej zakończeniu. Trybunał musiał więc ocenić, czy brak dostępu skarżącego do sądów krajowych w celu rozpatrzenia rzeczywistego i poważnego sporu dotyczącego możliwego do uzasadnienia prawa do ukończenia pełnej czteroletniej kadencji członka sędziowskiego KRS był uzasadniony w świetle zasad ogólnych wynikających z jego orzecznictwa.

Odwołując się do swojej analizy dotyczącej kwestii stosowania art. 6 ust. 1, w szczególności znaczenia mandatu KRS dla ochrony niezawisłości sędziowskiej i związku między integralnością procesu powołań sędziowskich i wymaganiami niezawisłości sędziowskiej, Trybunał stwierdził, że zabezpieczenia proceduralne podobne do wymaganych w sprawach dotyczących zwolnienia lub odwołania sędziów powinny być również dostępne w przypadku – jak w tej sprawie – odwołania członka sędziowskiego KRS.

Trybunał podkreślił również potrzebę ochrony autonomii rad sądownictwa przed ingerencją władzy ustawodawczej i wykonawczej w szczególności w kwestiach dotyczących powołań sędziowskich oraz zachowania ich roli jako bastionu chroniącego przed wpływami politycznymi na sądownictwo. Przy ocenie przedstawionego uzasadnienia wyłączenia dostępu do sądu w celu zakwestionowania decyzji dotyczącej członkostwa w organie administracji sądownictwa Trybunał uznał za konieczne wzięcie pod uwagę ważnego interesu publicznego, jakim jest zachowanie niezależności sądownictwa i rządów prawa. Zwrócił również uwagę na ogólny kontekst rozmaitych reform podjętych przez rząd polski – których problematycznym aspektem była niniejsza sprawa, a których skutkiem jest osłabienie niezawisłości sędziowskiej i poszanowania zasad państwa prawa.

W omawianej sprawie rząd nie przedstawił żadnych powodów braku kontroli sądowej – powtórzył jedynie swój argument, że art. 6 nie ma zastosowania w omawianej sprawie.

Trybunał zauważył, że sekwencja wydarzeń w Polsce pokazuje bardzo wyraźnie, że kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezawisłości sędziowskiej. Przynajmniej poważne nieprawidłowości towarzyszyły wyborom sędziów do Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. Następnie przekształcono KRS, utworzono nowe izby w Sądzie Najwyższym, rozszerzono kontrolę ministra sprawiedliwości nad sądami i wzmocniono jego rolę w sprawach dyscyplinarnych sędziów, a także wprowadzono inne środki. W tym miejscu Trybunał przypomniał swoje wyroki dotyczące reorganizacji polskiego sys-

temu sądownictwa, a także wyroki przyjęte przez TSUE oraz wyroki SN i NSA. W wyniku kolejnych reform sądownictwo, jako autonomiczna gałąź władzy państwowej, zostało narażone na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej, a przez to znacznie osłabione. Sprawa skarżącego była ilustracją tej ogólnej tendencji.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że ze względu na brak kontroli sądowej w tej sprawie doszło do naruszenia istoty prawa dostępu skarżącego do sądu i w rezultacie art. 6 ust. 1 Konwencji (stosunkiem głosów szesnastu do jednego). W związku z zarzutem na tle art. 13 Konwencji Trybunał uznał, że nie było potrzeby jego odrębnego badania (jednogłośnie).

Trybunał uznał, że stwierdzenie naruszenia stanowi dla skarżącego wystarczające zadośćuczynienie za doznaną w jego rezultacie krzywdę moralną (piętnaście do dwóch).

Polska ma natomiast obowiązek zapłacić skarżącemu 30 tys. euro jako zwrot kosztów i wydatków.

Ze zdaniem większości w tej sprawie nie zgodził się polski sędzia Krzysztof Wojtyczek, który uznał, że w okolicznościach tej sprawy art. 6 Konwencji nie miał zastosowania i przedstawił w zdaniu odrębnym obszernie uzasadnienie swojego stanowiska, stwierdzając m.in., że Trybunał wydał wyrok bez należytego poszanowania sprawiedliwości proceduralnej, a jego rozumowanie pozbawione było rygoru metodologicznego wymaganego przez państwo prawa. Ponadto Trybunał nie odniósł się wyraźnie do najbardziej fundamentalnej kwestii podniesionej przez skarżącego: czy art. 6 gwarantuje dostęp do sądu właściwego do kontroli i uchylania przepisów prawa (w sensie formalnym). Stwierdził, że w jego ocenie wyrok ten nie jest przykładem dobrej praktyki w zakresie wdrażania i zapewniania rządów prawa.

## ABSTRACT

**Marek Antoni Nowicki**

The author is an advocate, a former member of the European Commission on Human Rights in Strasbourg, former international Ombudsperson in Kosovo.

### **Review of the case-law of the European Court of Human Rights (April–June 2022)**

*The review of the case-law presents the most significant views expressed in judgments and advisory opinions issued by the European Court of Human Rights between April and June 2022, concerning prohibition of torture, no punishment with-*

*out law, right to respect for private and family life, freedom of expression, freedom of assembly and association, right to free elections, prohibition of discrimination. The review is followed by a comprehensive summary of the judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber) in the case Grzęda v. Poland concerning the lack of judicial review of premature termination ex lege, after legislative reform, of a serving judge's mandate as member of the National Council of the Judiciary.*

**Keywords:** *prohibition of torture, no punishment without law, right to respect for private and family life, freedom of expression, freedom of assembly and association, right to free elections, prohibition of discrimination, judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber) in the case Grzęda v. Poland, disputes involving judges, judicial independence, right of access to court, judicial reform*

**Marek Antoni Nowicki**

e-mail: [marek\\_antoninowicki@yahoo.co.uk](mailto:marek_antoninowicki@yahoo.co.uk)

Autor jest adwokatem, byłym członkiem Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu, byłym międzynarodowym Ombudsperson (rzecznikiem praw obywatelskich) w Kosowie.