

Pojęcia kluczowe:

Europejski Trybunał Praw Człowieka, sądownictwo, dyskryminacja, minister sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownictwa, wiek przejścia sędziów w stan spoczynku, dostęp do sądu

Najnowsze orzecznictwo

Marek Antoni Nowicki

PAJĄK I INNI PRZECIWKO POLSCE **(wyrok z 24.10.2023 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 25226/18, 25805/18, 8378/19 i 43949/19)**

Omówiona sprawa dotyczy czterech skarg wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez sędziów – kobiety, które zaskarżyły znowelizowane przepisy ustawowe, które doprowadziły do obniżenia wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku z 67 do 60 lat dla kobiet i do 65 lat dla mężczyzn oraz uzależnienia możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu tego wieku od zgody ministra sprawiedliwości i Krajowej Rady Sądownictwa. Przed Trybunałem zarzuciły w szczególności brak środków prawnych umożliwiających odwołanie się od decyzji ministra sprawiedliwości i Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Trzy skarżące zarzuciły również niezgodność nowych przepisów z zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć i wiek.

W 2017 r. i 2018 r. weszły w życie przepisy ustawy z 12.07.2017 r. (o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – p.u.s.p. z 27.07.2001 r. i niektórych innych ustaw), ustawy z 16.11.2016 r. (o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw) i ustawy z 12.04.2018 r. (zawierającej kolejne zmiany w Prawo o ustroju sądów powszechnych, dalej: p.u.s.p.).

W wyniku wejścia w życie tych ustaw wiek przejścia sędziów w stan spoczynku został obniżony z 67 do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ustawy te uzależniły kontynuację zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego” od uzyskania zgody ministra sprawiedliwości, a następnie KRS. W owym czasie wszystkie skarżące – Lucyna Pająk, Marta Kuzak, Elżbieta Kabzińska i Danuta Jezierska – osiągnęły wiek 60 lat. Pragnąc dalej orzekać jako sędziowie do ukończenia 70. roku życia, zwróciły się o zgodę do ministra sprawiedliwości, lecz ich wnioski spotkały się z odmową. Jedna ze skarżących (sędzia E. Kabzińska) złożyła również wniosek do KRS, ale bez skutku. Ponadto sędzia D. Jezierska zaskarżyła decyzję ministra do Sądu Najwyższego (dalej: SN), który uznał jej odwołanie za prawnie niedopuszczalne.

W skargach do Trybunału skarżące zarzuciły, że nie miały do dyspozycji środka prawnego umożliwiającego kwestionowanie odmowy zgody odpowiednio ministra sprawiedliwości i KRS na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Skarżące L. Pająk, M. Kuzak i D. Jezierska twierdziły poza tym, że nowe przepisy były niezgodne z zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć i wiek. Wszystkie skarżące powołały się na art. 6 Konwencji, a L. Pająk, M. Kuzak i D. Jezierska również na art. 14 w połączeniu z art. 8 Konwencji.

W związku z twierdzeniem rządu, że zarzuty skarżących na tle art. 6 Konwencji były niezgodne z Konwencją, *ratione materiae* Trybunał musiał w pierwszej kolejności zająć się kwestią, czy istniało w tym przypadku „prawo” wymagające ochrony.

Trybunał zauważył, że w wyniku zarzuconych odmów powstał spór co do prawa skarżących do dalszego zajmowania stanowiska sędziego w okresie do 70. roku życia. Jak wynikało z przepisów krajowych obowiązujących zarówno przed wejściem w życie, jak i po wejściu w życie zmian legislacyjnych z 2017 r., dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego” zostało uzależnione z jednej strony od złożenia przez zainteresowanego sędziego ministrowi sprawiedliwości właściwego oświadczenia oraz przedstawienia przez tego sędziego zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego, że jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązku sędziego. W rezultacie nowelizacji ustawy z 23.05.2018 r. możliwość dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego” została uzależniona także od uzyskania zgody KRS, która miała decydować zgodnie z wymaganiami interesu wymiaru sprawiedliwości i interesu ogólnego.

Na podstawie posiadanych materiałów Trybunał zauważył, że zarówno pierwsza, druga, jak i trzecia skarżąca przedstawiły ministrowi sprawiedliwości swoje oświadczenia oraz odpowiednie orzeczenia lekarskie. Trzecia skarżąca złożyła podobne oświadczenie również KRS i na poparcie swojego wniosku podkreśliła, że ewentualne dalsze zajmowanie przez nią stanowiska sędziego

leżałoby w interesie wymiaru sprawiedliwości i w interesie ogólnym. W postępowaniu przed Trybunałem trzecia skarżąca (E. Kabzińska) podważyła ocenę dokonaną przez KRS w tych kwestiach i podniosła m.in., że była ona arbitralna i bezpodstawna. Na podstawie całości posiadanych materiałów Trybunał uznał, że jej zarzuty nie były w żadnym stopniu bezpodstawne.

Trybunał zauważył, że czwarta skarżąca (D. Jezierska) spełniła pierwszy z warunków ustawowych, ale równocześnie zakwestionowała drugi, twierdząc, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy doszło wobec niej do dyskryminacji ze względu na płeć. Trybunał uznał, że jej zarzuty w tej kwestii były możliwe do uzasadnienia.

W rezultacie odmów zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące stanowiska sędziego musiały one przejść w stan spoczynku na pięć do dziewięciu lat przed terminami, do których zgodnie z ich oczekiwaniami miały orzekać jako sędziowie. Trybunał zapoznał się z argumentami skarżących dotyczącymi konsekwencji zarówno osobistych, jak i finansowych opisanej sytuacji.

Trybunał zauważył, że konstytucyjne zasady dotyczące niezawisłości sądownictwa i nieusuwalności sędziów chroniły skarżące przed bezprawnym i arbitralnym zakończeniem pełnienia przez nie obowiązku sędziego. Artykuł 180 Konstytucji stanowi, że złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Artykuł 178 Konstytucji z kolei gwarantuje niezawisłość sędziów.

Trybunał uznał więc, że spór w niniejszej sprawie dotyczył zarówno prawa skarżących do dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego”, jak i warunków jego realizacji. Był on „rzeczywisty”, dotyczył bowiem uprawnienia skarżących do dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego”. Był również „poważny”, z uwagi na status skarżących jako sędziów i konsekwencje wiążące się dla nich z koniecznością wcześniejszego przejścia w stan spoczynku. Wreszcie „rozstrzygał on bezpośrednio” o prawie wchodzącym w grę, ponieważ zarzucone decyzje odmowne oznaczały przedwczesne przejście w stan spoczynku.

Trybunał musiał następnie ustalić, w świetle kryterium wskazanego w wyroku *Vilho Eskelinen i inni* (z 19.04.2007 r., Wielka Izba) i niedawno potwierdzonego w wyroku w sprawie *Grzęda* (z 15.03.2022 r.), czy „prawo”, na które powoływały się skarżące, miało „charakter cywilny” w autonomicznym znaczeniu tego pojęcia przyjętym w art. 6 ust. 1.

Trybunał uznał za nieprzekonujące twierdzenie rządu, że art. 6 § 1 nie miał zastosowania w jego części cywilnej, przedmiotowy spór był bowiem kwestią prawa publicznego i nie wchodziło w grę żadne prawo „cywilne”. Podkreślił, że część cywilna tego przepisu może mieć zastosowanie do sporu publicznoprawnego, jeżeli względy prawa prywatnego mają pierwszeństwo przed względami prawa publicznego z uwagi na ich bezpośrednie konsekwencje dla prawa cywilnego o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym.

Kierując się kryteriami przyjętymi w sprawie *Vilho Eskelinen i inni*, Trybunał zasadniczo przyjął, że „zwykłe spory pracownicze” z udziałem funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziów, mają bezpośrednie konsekwencje dla ich praw cywilnych. Podkreślił, że zasadniczo nie ma podstaw do wyłączenia takich sporów – jak spory dotyczące wynagrodzenia, dodatków lub innych tego rodzaju praw – z gwarancji art. 6 z powołaniem się na szczególnie charakter relacji między funkcjonariuszem i państwem wchodzącym w grę.

Spory dotyczyły możliwości zajmowania nadal przez skarżące stanowisk sędziowskich do 70. roku życia. Odmowa zgody na to oznaczała zakończenie ich aktywnej kariery sędziowskiej i przejście przez nie w stan spoczynku. Wielka Izba TSUE w wyroku dotyczącym tej kwestii (z 5.11.2019 r. w sprawie *Komisja v. Polska*, C-192/18) stwierdziła, że mechanizm, na mocy którego minister sprawiedliwości był uprawniony do wyrażania zgody na dalsze czynne orzekanie przez sędziów po osiągnięciu „wieku emerytalnego”, odnosił się do warunków, przebiegu i zakończenia kariery zawodowej sędziów. Trybunał podzielił wniośki TSUE w tej kwestii i uznał, że spory te były niewątpliwie przykładem zwykłych sporów pracowniczych w rozumieniu dotychczasowego orzecznictwa.

W przypadku sporów należących do tej kategorii istnieje domniemanie zastosowania art. 6, a do państwa należy wykazanie, po pierwsze, że zgodnie z prawem krajowym skarżący będący funkcjonariuszem nie posiada prawa dostępu do sądu, a po drugie, że pozbawienie go praw zagwarantowanych w art. 6 było uzasadnione.

Przy odpowiedzi na pytanie, czy prawo krajowe pozbawiało skarżące prawa dostępu do sądu, Trybunał przypomniał, że aby pierwszy z warunków określonych w „teście Eskelinen” został spełniony, państwo musi wyraźnie przewidzieć w swoim prawie krajowym wyłączenie dostępu do sądu osób zajmujących określone stanowiska lub należących do określonej kategorii zatrudnienia.

W nielicznych sprawach, w których Trybunał uznał, że spełniony został pierwszy warunek „testu Eskelinen”, wykluczenie dostępu do sądu było jednoznaczne i „wyraźne”. Na przykład w sprawie *Suküt v. Turcja* (decyzja z 1.09.2007 r.), która dotyczyła wcześniejszego przejścia żołnierza na emeryturę ze względów dyscyplinarnych, konstytucja Turcji wyraźnie przewidywała, że decyzje Wysokiej Rady Wojskowej nie podlegają jakiegokolwiek kontroli sądowej. To samo dotyczyło decyzji tamtejszej Naczelnej Rady Sędziów i Prokuratorów w sprawach dotyczących powoływania i dyscyplinarnego zwalniania prokuratorów.

Trybunał stwierdził również niedawno, że pierwszy warunek „testu Eskelinen” można uznać za spełniony, jeśli przy braku wyraźnego przepisu jednoznacznie wykazano, że prawo krajowe wyklucza dostęp do sądu w sporze danego rodzaju. Trybunał uważał zatem, że warunek ten jest spełniony w pierwszej kolejności, gdy prawo krajowe zawiera wyraźne wyłączenie prawa dostępu do sądu, ale również gdy wyłączenie ma charakter dorozumiany, a w szczególności wynika z systemowej wykładni obowiązujących regulacji prawnych lub całości ustawodawstwa.

Stanowiska rządu oraz pierwszych trzech skarżących różniły się w kwestii, czy spełniony został pierwszy warunek „testu Eskelinen”. Argumentowały one, że w trakcie swojej kariery zawodowej nie zostały pozbawione prawa dostępu do sądu. Rząd ze swojej strony twierdził przeciwnie, lecz jego stanowisko w tej kwestii było niespójne. Z uwag rządu wynikało, że skarżące zostały pozbawione prawa dostępu do sądu na podstawie ówczesnych przepisów, a jednocześnie miały do dyspozycji kilka środków prawnych umożliwiających zaskarżenie niekorzystnych dla nich decyzji ministra sprawiedliwości czy uchwał KRS. Ponadto czwarta skarżąca – według twierdzeń rządu – nie została pozbawiona dostępu do sądu, chociaż z jego uwag w innym miejscu wynikało coś przeciwnego. Trybunał uznał, że w okolicznościach tej sprawy pierwszy warunek „testu Eskelinen” nie jest spełniony.

W odniesieniu do drugiego warunku „testu Eskelinen” rząd stwierdził, że skargi dotyczyły wykonywania władzy publicznej. Trybunał przypomniał, że sam fakt, iż dana osoba należy do sektora lub służby uczestniczącej w jej wykonywaniu, nie jest sam w sobie rozstrzygający. Wykluczenie prawa dostępu do sądu może być uzasadnione, jeśli państwo wykaże, że przedmiot sporu jest związany z wykonywaniem władzy państwowej lub podważa szczególny stosunek zaufania i lojalności między daną osobą a państwem.

Trybunał w swoim najświeższym orzecznictwie podkreśla szczególną rolę władzy sądowniczej w społeczeństwie: jako gwarant sprawiedliwości, będącej fundamentalną wartością w państwie prawa, aby właściwie wypełniać swoją misję, musi ona cieszyć się zaufaniem obywateli. Odnosi się to również do przypadku podjęcia środka mającego wpływ na karierę sędziego, jak zaprzestanie zajmowania przez niego stanowiska sędziego. Biorąc pod uwagę ważne miejsce sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym i przywiązywanie coraz większego znaczenia do rządów prawa i podziału władz oraz konieczności ochrony niezależności sądownictwa, Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów w przypadkach, w których wchodzi w grę rozstrzygnięcie sporów dotyczących pozostania na stanowisku, odwołania lub warunków wykonywania przez nich obowiązków.

Zdaniem Trybunału kryterium, według którego przedmiot sporu wiąże się z kwestionowaniem szczególnej więzi zaufania i lojalności, należy odczytywać w świetle gwarancji niezależności władzy sądowniczej. Te dwa pojęcia, a mianowicie szczególna więź zaufania i lojalności wymagana od funkcjonariuszy publicznych oraz niezależność sądownictwa, nie są łatwe do pogodzenia. Podczas gdy stosunki robocze między funkcjonariuszem a państwem można tradycyjnie definiować w oparciu o zaufanie i lojalność wobec władzy wykonawczej, ponieważ od pracowników państwowych wymaga się wdrażania polityki rządu, członkowie władzy sądowniczej korzystają ze szczególnej gwarancji uznawanych za niezbędne do wykonywania ich obowiązków i mają m.in. obowiązek kontroli działań władzy wykonawczej. Złożony charakter stosunków roboczych pomiędzy członkami władzy sądowniczej a państwem wymaga, aby wymiar

sprawiedliwości w wykonywaniu swoich funkcji był dostatecznie oddalony od innych organów państwa, aby mógł wydawać orzeczenia w oparciu *a fortiori* o wymogi prawa i sprawiedliwości, bez strachu i aktów przychylności. Iluzoryczne byłoby przekonanie, że sędziowie mogą przestrzegać rządów prawa i wprowadzać w życie zasadę rządów prawa, jeśli prawo krajowe pozbawia ich ochrony na podstawie Konwencji w sprawach bezpośrednio wpływających na ich niezawisłość i bezstronność.

Trybunał zauważył, że rząd nie przedstawił żadnego argumentu pozwalającego na stwierdzenie, że przedmiot sporu – zaprzestanie zajmowania przez skarżące stanowiska sędziego w następstwie wcześniejszego przejścia w stan spoczynku – należał do zakresu wykonywania władzy państwowej, a zatem wyłączenie gwarancji z art. 6 było obiektywnie uzasadnione. Trybunał podkreślił, że brak sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji kończących aktywne pełnienie obowiązku sędziego nie może służyć interesom państwa, które szanuje rządy prawa. Ponadto nie zostały podane żadne powody decyzji ministra, a uchwała KRS w sprawie trzeciej skarżącej zawierała jedynie ogólne uzasadnienie, co tym bardziej utrudniało uznanie, że spór dotyczył wyjątkowych i istotnych powodów mogących uzasadnić wyłączenie takich rozstrzygnięć spod kontroli sądowej. Sędziowie muszą korzystać z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy ustawodawczej i wykonawczej, a skuteczność takiej ochrony może zapewnić wyłącznie kontrola przez niezależny organ sądowy zgodności z prawem zastosowanego wobec nich środka.

Nawet przy założeniu, że pierwszy z warunków „testu Eskelinen” został spełniony, rząd nie był w stanie wykazać, że pozbawienie skarżących w owym czasie prawa dostępu do sądu było uzasadnione względami podyktowanymi interesami państwa i że przedmiot sporu wiązał się z wykonywaniem władzy państwowej lub podważał „szczególną więź zaufania i lojalności” istniejącą między skarżącymi a państwem. Z uwagi na szczególny status sędziów i znaczenie kontroli sądowej postępowań dotyczących ich odwołania lub zwolnienia nie można było uznać, że szczególna więź zaufania między państwem a skarżącymi uzasadniała wyłączenie praw gwarantowanych przez Konwencję.

Artykuł 6 ust. 1 Konwencji miał więc zastosowanie w świetle drugiego warunku „testu Eskelinen”.

Trybunał zauważył, że w wyniku wejścia w życie w październiku 2017 r. ustawy z 16.11.2016 r. wiek przejścia w stan spoczynku sędziów pełniących urząd w owym czasie został obniżony do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Z brzmienia odpowiednich przepisów tej ustawy wynikało, że sędziowie, którzy osiągnęli „wiek emerytalny”, musieli przejść w stan spoczynku, chyba że w wyznaczonym w tym celu terminie złożyli ministrowi sprawiedliwości oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego i przedstawili odpowiednie zaświadczenie lekarskie. Trybunał zauważył, że chociaż każda ze skarżących przedstawiła odpowiednie oświadczenie ministrowi, żadna nie otrzymała wnioskowanej zgody.

Skarżące zostały w ten sposób zmuszone do przejścia w stan spoczynku w kwietniu 2018 r., z wyjątkiem trzeciej skarżącej, która jako jedyna otrzymała następnie zgodę ministra sprawiedliwości do orzekania do grudnia 2018 r., czyli do osiągnięcia wcześniej obowiązującego wieku przejścia w stan spoczynku. Jak wynika z ustaleń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, pisma ministerialne informujące powódki w podobnych sprawach o odmowie ministra sprawiedliwości zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego oznaczały bezprawną – choć rozstrzygającą – regulację statusu sędziowskiego zainteresowanych. W tych okolicznościach nie było wątpliwości, że to minister sprawiedliwości decydował o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego poza granicami „wieku emerytalnego”.

Przepisy nie precyzowały, czy od decyzji ministra przysługiwało odwołanie. Pierwsza i druga skarżąca powstrzymały się przed odwołaniem się od tych decyzji z uzasadnieniem braku skutecznego środka odwoławczego. Czwarta skarżąca zwróciła się do ministra sprawiedliwości o wskazanie środków prawnych umożliwiających zakwestionowanie jego decyzji. Minister w odpowiedzi poinformował ją, że jego decyzja jest nieodwołalna. Mimo to skarżąca ta odwołała się do Sądu Najwyższego, ale bez powodzenia.

Jak wynikało ze wspomnianego wyżej wyroku TSUE, od decyzji ministra w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziów po osiągnięciu przez nich nowego wieku emerytalnego nie służył w owym czasie żaden sądowy środek odwoławczy. TSUE uznał więc, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wymagającego istnienia systemu środków prawnych zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii.

Rząd z jednej strony twierdził, że kwestionowane decyzje ministra sprawiedliwości nie podlegały kontroli sądowej, a z drugiej – że można było je zaskarżyć do sędziego administracyjnego. Rząd powołał się w tej kwestii na przykłady orzecznictwa sądów administracyjnych.

Z przykładów orzecznictwa przedstawionych przez rząd wynikało, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który rozstrzygał sprawy podobne do spraw pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej, orzekł, iż nie był właściwy do ich rozpoznania. Dopiero po orzeczeniu kasacyjnym Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanym w październiku 2019 r. sąd ten zmienił swoje orzecznictwo w tej kwestii i orzekł na korzyść skarżących. Naczelny Sąd Administracyjny, który orzekał już po złożeniu niniejszych skarg do Trybunału, działając jako sąd ostatniej instancji i z uwzględnieniem wydanych w międzyczasie orzeczeń TSUE, poparł wyżej wspomniane podejście.

Trybunał mógł jedynie przyjąć je z zadowoleniem. Zauważył jednak, że orzecznictwo to pojawiło się około dwa i pół roku po złożeniu skarg do Trybunału w tej sprawie, a ponadto rząd nie dostarczył żadnych informacji na temat działań podjętych przez ministra sprawiedliwości w związku z decyzjami

w analogicznych sprawach. W tych okolicznościach Trybunał uznał, że przykłady przedstawione przez rząd nie mogły stanowić potwierdzenia praktyki krajowej, która w okresie objętym skargami umożliwiłaby skarżącym dostęp do sądu w celu zbadania decyzji ministerialnych odmawiających zgody na przedłużenie zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego”.

W wyniku późniejszej nowelizacji ustawy uprawnienie do zgody lub odmowy zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego” zostało przekazane KRS. Z powołaniem się na nowe przepisy ustawowe trzecia skarżąca oświadczyła w procedurze przed KRS, że wyraża wolę dalszego zajmowania stanowiska sędziego do 70. roku życia. KRS oddaliła ten wniosek, stwierdzając ponadto, że na mocy przepisów art. 69 ust. 1b p.u.s.p. jej uchwała jest „ostateczna”. Informacje przekazane trzeciej skarżącej przez wiceprzewodniczącego KRS nie określały przysługujących środków odwoławczych.

Z uwag rządu w tym zakresie wynikało, że przedmiotowa uchwała KRS z jednej strony nie podlegała zaskarżeniu, a z drugiej – rząd twierdził, że podlegała zaskarżeniu do Sądu Najwyższego. Oświadczenia te były więc niespójne, podobnie jak orzecznictwo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, którego przykłady rząd przedstawił.

Trybunał przypomniał również swoje ustalenia w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (wyrok z 8.11.2021 r.), że ww. Izba Sądu Najwyższego nie spełniała wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. W związku z tym nawet, gdyby trzecia skarżąca mogła do niej wystąpić, nie zapewniłoby to jej rozpatrzenia sprawy przez „sąd” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

W tych okolicznościach Trybunał nie został przekonany, że środki odwoławcze wskazane przez rząd były skuteczne. Prawo skarżących do dostępu do sądu zostało więc ograniczone.

Przy ocenie zasadności tego ograniczenia Trybunał zauważył, iż z uwag rządu jasno wynikało, że wykluczenie środka odwoławczego umożliwiającego skarżącym odwołanie się od decyzji ministra sprawiedliwości i uchwały KRS miało poprawić skuteczność wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał nie kwestionował zasadności deklarowanego celu tego ograniczenia, zauważył jednak z głębokim zaniepokojeniem, że z wniosków zawartych zarówno w opinii Komisji Weneckiej, jak i w wyroku TSUE wynikało, że mechanizm wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu „wieku emerytalnego” służył przedstawicielowi władzy wykonawczej do nieuzasadnionego wykluczenia dużej liczby doświadczonych sędziów i wywierania niedopuszczalnej presji na sędziów zbliżających się do wieku przejścia w stan spoczynku.

Trybunał podkreślił w tym kontekście rosnące znaczenie, jakie dokumenty międzynarodowe i instrumenty Rady Europy, a także orzecznictwo sądów międzynarodowych i praktyka innych organów międzynarodowych przywiązu-

ją do poszanowania sprawiedliwości proceduralnej w sprawach dotyczących usunięcia lub odwołania sędziów, a w szczególności do możliwości interwencji organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej w związku z każdą decyzją mającą wpływ na zakończenie kadencji sędziego. Wskazał również rosnące znaczenie podziału władzy i potrzebę zachowania niezależności sądownictwa.

Trybunał zauważył, że w wyniku połączonego skutku przepisów obniżających wiek przechodzenia w stan spoczynku sędziów – kobiet do 60 lat oraz odmowy ministra sprawiedliwości i KRS zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące stanowiska sędziego po osiągnięciu tego wieku, zostały one zmuszone do odejścia z sądownictwa od pięciu do dziewięciu lat wcześniej, niż było to planowane. W rezultacie zostały zwyczajnie z niego zwolnione. Doszło więc do ingerencji odpowiednio ministra sprawiedliwości i KRS w wykonywanie przez nie funkcji sądowniczych.

Analiza dostępnego krajowego orzecznictwa wskazywała, że minister sprawiedliwości nie był uprawniony do takich decyzji i w konsekwencji były one niezgodne z prawem.

Decyzje w sprawach skarżących zostały podjęte na podstawie kryteriów niejasnych i nieprecyzyjnych. Decyzje ministra nie podlegały żadnym ograniczeniom czasowym ani nie były opatrzone żadnym uzasadnieniem. Nie podlegały również żadnej kontroli organu zewnętrznego i niezależnego od ministra. Trybunał przypomniał w tym kontekście znaczenie przywiązywane przez organy Rady Europy do zasady, że decyzje dotyczące doboru i kariery sędziów muszą opierać się na obiektywnych kryteriach określonych z wyprzedzeniem przez prawo lub właściwe organy oraz że organ uczestniczący we wszystkich takich decyzjach musi być niezależny. Trybunał uważał, że podobne względy odnosiły się do uchwały KRS dotyczącej trzeciej skarżącej. Chociaż w przeciwieństwie do decyzji ministerialnych uchwała KRS posiadała uzasadnienie, było ono ogólne i stereotypowe.

Rząd w swoich uwagach utrzymywał, że domniemane wady interwencji ministerialnej, których dotyczyły zarzuty skarżących, zostały usunięte po wejściu w życie zmian w ustawie wprowadzonych 23.05.2018 r. Trybunał nie przyjął tego argumentu i wskazał na ustalenia dotyczące braku niezależności obecnej KRS i jej podporządkowania władzom politycznym poczynione przez Wielką Izbę w sprawie *Grzęda* oraz wynikające z szeregu innych wyroków Trybunału dotyczących Polski. Dokonując swoich ustaleń, Wielka Izba oparła się m.in. na orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego, z którego wynika, że KRS w obecnym kształcie nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Trybunał uznał, że w świetle powyższego oraz okoliczności towarzyszących odejściu skarżących z sądownictwa mogły one zasadnie podejrzewać arbitralność dotyczących ich decyzji ministra sprawiedliwości i KRS. Trybunał podkreślił, że arbitralność, która oznacza zaprzeczenie rządów prawa, jest tak samo

niedopuszczalna w odniesieniu do praw proceduralnych, jak w odniesieniu do praw materialnych.

Przejście skarżących w stan spoczynku nie było obwarowane podstawowymi wymogami sprawiedliwości proceduralnej. Decyzjom ministerialnym nie towarzyszyło żadne uzasadnienie, a uchwała KRS dotycząca trzeciej skarżącej zawierała jedynie stereotypowe i zwięzłe uzasadnienie. Trybunał uważał, że w ramach prawnych takich jak w niniejszej sprawie, w których przedstawiciele władzy wykonawczej i KRS podlegający władzom politycznym byli uprawnieni do rozstrzygania o przedłużeniu kadencji sędziów, brak kontroli legalności takich decyzji nie mógł leżeć w interesie państwa. Krajowe regulacje prawne zastosowane wobec skarżących w żaden sposób nie chroniły przed arbitralnym zakończeniem zajmowania przez nie stanowiska sędziego. Trybunał podkreślił, że sędziowie muszą korzystać z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy wykonawczej, a wyłącznie skuteczna może być kontrola zgodności z prawem decyzji o ich zwolnieniu przez niezależny organ sądowy.

Komisja Wenecka w swojej opinii zaleciła uchylenie uprawnienia ministra sprawiedliwości do przedłużania kadencji sędziego po przekroczeniu „wieku emerytalnego”, uzasadniając to m.in. tym, że w w razie jego istnienia sędzia podlega presji. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z kolei stwierdził, że mechanizm ten w połączeniu z obniżeniem wieku przejścia w stan spoczynku do 60 lat dla sędziów płci żeńskiej i 65 lat dla sędziów płci męskiej naruszał zasadę nieusuwalności sędziów.

Trybunał nie znalazł podstaw do innych wniosków. Uważał, że decyzje wydane wobec każdej ze skarżących stanowiły arbitralną i niezgodną z prawem ingerencję przedstawiciela władzy wykonawczej i podległego jej organu w sferę niezawisłości i nieusuwalności sędziów.

Ze względu na ważne miejsce zajmowane przez sądownictwo wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym oraz znaczenie przywiązywane do podziału władzy i potrzeby zachowania niezależności sądownictwa Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed działaniami mogącymi zagrozić ich niezawisłości i autonomii. Sędziowie mogą stać na straży rządów prawa i nadawać skuteczność Konwencji tylko wtedy, gdy prawo krajowe nie pozbawia ich gwarancji wymaganych na mocy Konwencji w kwestiach bezpośrednio wpływających na ich niezawisłość i bezstronność.

Trybunał uznał, że w razie przedterminowego zakończenia pełnienia obowiązków sędziego w wyniku jednostronnej decyzji przedstawiciela władzy wykonawczej i podległego jej organu wyłącznie poważne powody mogą uzasadniać wyjątkowy brak kontroli sądowej takich decyzji. Rząd nie przedstawił Trybunałowi żadnych takich powodów. W tych okolicznościach państwo podważyło samą istotę prawa skarżących dostępu do sądu.

W rezultacie doszło do naruszenia prawa dostępu do sądu zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji w stosunku do wszystkich skarżących (pięć do dwóch).

Zarzuty skarżących odnoszące się do dyskryminacji Trybunał postanowił rozpatrzyć w świetle art. 14 w połączeniu z art. 8 Konwencji.

W związku z kwestią, czy zarzuty skarżących w tym zakresie były dopuszczalne *ratione materiae*, Trybunał zauważył, że skarżące nie zarzuciły, iż nie mogły skorzystać z prawa do pozostania na stanowisku do ukończenia 70. roku życia jako takiego, ale że doświadczyły dyskryminacji ze względu na płeć i wiek w sprawach zatrudnienia, a w szczególności odnoszących się do przejścia w stan spoczynku i związanego z tym świadczenia oraz okresu trwania stosunku pracy.

Trybunał przypomniał, że chociaż z art. 8 nie można wyprowadzić żadnego ogólnego prawa do zatrudnienia ani prawa dostępu do służby publicznej lub wyboru określonego zawodu, pojęcie „życie prywatne” w szerokim znaczeniu zasadniczo nie wyklucza objęcia nim działalności o charakterze zawodowym lub handlowym. Większość ludzi właśnie w swojej pracy ma szerokie możliwości nawiązywania kontaktów ze światem zewnętrznym. Życie zawodowe stanowi zatem część tej sfery relacji z innymi, która nawet w kontekście publicznym może w pewnych okolicznościach być objęta pojęciem „życie prywatne”.

Nawet gdy podjęcie środka wpływającego na życie zawodowe danej osoby nie ma związku z jej życiem prywatnym, może jednak pojawić się pytanie na tle art. 8 o jego doznane lub możliwe poważne negatywne skutki dla jej życia prywatnego. W sprawach, w których Trybunał bierze za punkt wyjścia konsekwencje analizowanego środka, ważna jest ocena ich wagi. W takim przypadku kluczowe znaczenie ma wymagany próg dolegliwości, a skarżący musi przekonująco wykazać, że w jego przypadku został on osiągnięty, i przedstawić dowody potwierdzające negatywne konsekwencje zarzuconego środka. Artykuł 8 będzie miał zastosowanie jedynie, gdy były one bardzo poważne i w szczególności wyraźny sposób wpłynęły na jego życie prywatne.

Trybunał określił kryteria pozwalające ocenić powagę lub znaczenie zarzucanych naruszeń. Szkada wyrządzona skarżącemu wymaga oceny z uwzględnieniem jego życia przed zastosowaniem zarzuconego środka i po jego zastosowaniu. Ustalenie znaczenia konsekwencji w sporze pracowniczym wymaga uwzględnienia, na tle okoliczności obiektywnych, ich subiektywnego postrzeżenia przez samego skarżącego. Analiza w tym zakresie musi uwzględniać konsekwencje materialne i niematerialne rozpatrywanego środka. Do skarżącego należy jednak zdefiniowanie i określenie charakteru i zakresu doznanej szkody, która musi pozostawać z nim w związku przyczynowym.

Uzasadnienie decyzji ministra o odmowie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego przez pierwszą, drugą i czwartą skarżącą nie wskazywało na żaden aspekt odnoszący się do ich życia prywatnego. Trybunał uważał więc, że należało ocenić, czy środek ten miał poważne negatywne konsekwencje dotyczące zasadniczych aspektów ich „życia prywatnego”, a więc: i) ich „kręgu wewnętrznego”, ii) ich możliwość nawiązywania i rozwijania relacji z innymi osobami lub iii) ich dobrego imienia.

W związku z kwestią skutków przejścia w stan spoczynku pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej dla ich „wewnętrznego kręgu” Trybunał zauważył, że fakt ten oznaczał nagłe obniżenie ich uposażeń o 25% wysokości ostatniego wynagrodzenia, a poza tym miał negatywny wpływ na ich perspektywy emerytalne z uwagi na sposób obliczania ich „emerytury” – uzależniony od stażu pracy. Skarżące przedstawiły szczegółowe szacunki utraconych w ten sposób zarobków. Trybunał odnotował również argument skarżących, że w wyniku nagłego obniżenia wieku emerytalnego sędziów-kobiet zostały one zmuszone do szybkiego opuszczenia stanowisk sędziowskich bez otrzymania czasu na przygotowanie się do obniżenia dochodów. Ponadto ograniczenia zatrudnienia obowiązujące sędziów w stanie spoczynku powodują, że mają oni niewielkie możliwości podjęcia innej pracy zarobkowej.

Trybunał przypomniał w tym kontekście, że nawet jeśli element pieniężny sporu jest istotny dla stosowania art. 6 w jego aspekcie cywilnym, wniosek ten nie oznacza, że spór jest automatycznie objęty art. 8 Konwencji.

W związku z kwestią możliwości nawiązywania i utrzymywania relacji z innymi osobami Trybunał zauważył, że wszystkie skarżące podkreśliły negatywny wpływ zarzuconych środków na ich karierę zawodową oraz perspektywy rozwoju osobistego i zawodowego. Odnotował ich oświadczenia wskazujące na poczucie satysfakcji i samorealizacji, jakie dawał im wykonywany zawód. W wyniku zarzuconych zmian w prawie ich kariera zawodowa została przedwcześnie zakończona, bez możliwości rozwoju zawodowego na innym polu.

Skarżące nie tylko utraciły możliwość dalszej pracy jako sędziowie, ale zostały wykluczone ze świata pracy generalnie i zmuszone do przejścia na emeryturę odpowiednio osiem, dziewięć i siedem lat przed datami, do których miały nadzieję kontynuować pracę.

Biorąc pod uwagę długość tego okresu oraz fakt, że doświadczenie nabyte wraz z wiekiem jest atutem w karierze sędziowskiej, Trybunał uznał, że zarzucone środki miały niewątpliwie wyraźny negatywny wpływ na karierę oraz perspektywy rozwoju zawodowego i osobistego pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej. Trybunał podzielił również ich twierdzenia, że opisana sytuacja musiała wywołać u nich poczucie frustracji, a nawet wykluczenia społecznego.

W kwestii reputacji zawodowej i pozycji społecznej pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej Trybunał zauważył, że chociaż decyzje ministerialne i pisma informujące o ich przeniesieniu w stan spoczynku nie wskazywały na żadne uchybienia zawodowe, w tym przypadku nie można było pominąć kontekstu zarzuconych działań.

Z posiadanych dowodów jasno wynikało, że przejście skarżących w stan spoczynku miało miejsce w rezultacie kontrowersyjnej reformy rządowej, w odniesieniu do której zarówno TSUE, jak i Komisja Wenecka stwierdziły, że była inspirowana zamiarem władzy wykonawczej usunięcia najbardziej doświadczonych i potencjalnie niepożądanych sędziów. Przedmiotowe środki zostały podjęte na podstawie przepisów, w związku z którymi TSUE stwierdził, że pod-

stawą narzuconego sędziom zróżnicowanego wieku przejścia w stan spoczynku emerytalnego była płęć. Mając na względie konkluzję TSUE w tej kwestii, Trybunał uznał, że sytuacja ta miała niewątpliwie negatywny wpływ – w szerszym znaczeniu – na integralność skarżących i ich sferę prywatną, chronione w art. 8 Konwencji.

Zarzucone środki zostały zastosowane wobec skarżących, które jako przedstawicielki zawodów prawniczych z pewnością zdawały sobie sprawę z ich niezgodności z prawem, ale jednocześnie zostały pozbawione wszelkich środków ochrony prawnej przed arbitralnością władz. W tych okolicznościach Trybunał zgodził się z ich stwierdzeniem, że miały poczucie frustracji z powodu opisanej sytuacji.

Po przeanalizowaniu subiektywnych odczuć skarżących w świetle obiektywnych czynników i ocenie na podstawie przedstawionych dowodów materialnych i niematerialnych konsekwencji ich przejścia na emeryturę Trybunał stwierdził, że zarzucone środki spowodowały, iż miał zastosowanie art. 8 w związku z art. 14 Konwencji.

Trybunał odrzucił wszystkie argumenty rządu zmierzające w kierunku odrzucenia skarg.

Trybunał zauważył, że w wyniku wejścia w życie przepisów obniżających „wiek emerytalny” sędziów z 67 lat do 60 lat i 65 lat odpowiednio dla kobiet i mężczyzn każda ze skarżących była zobowiązana do opuszczenia stanowiska sędziego. Przepisy te wprowadziły wyraźną różnicę traktowania ze względu na płęć w odniesieniu do obowiązkowego wieku emerytalnego osób wykonujących ten sam zawód. Skarżące w niniejszej sprawie pracowały w zawodzie związanym z pracą umysłową. Biologiczne różnice między mężczyznami i kobietami oraz wszelkie względy związane z rolą mężczyzn i kobiet w społeczeństwie nie mają wpływu na zdolność do wykonywania tego rodzaju zawodów. Rząd nie przedstawił żadnych dowodów wskazujących, że sędziowie-kobiety, które osiągnęły wiek 60 lat, lub skarżące w tej sprawie, były mniej zdolne do prawidłowego wypełniania swoich obowiązków zawodowych niż sędziowie płci męskiej znajdujący się w podobnej sytuacji. Szczególnie niepokojący był wymóg, zgodnie z którym tylko sędziowie-kobiety musiały udowodnić za pomocą zaświadczenia lekarskiego, że nadal są zdolne pod względem intelektualnym do pełnienia obowiązku sędziego. W niniejszej sprawie istniała zatem niewątpliwie różnica traktowania ze względu na płęć między osobami znajdującymi się w podobnej sytuacji.

W związku z kwestią, czy sporną różnicę można było uznać za obiektywnie i racjonalnie uzasadnioną w świetle art. 14 Konwencji, Trybunał zauważył, że TSUE uznał przepisy krajowe w tej materii za sprzeczne z europejskimi standardami równego traktowania. Wprowadziły one bowiem warunki bezpośrednio dyskryminujące ze względu na płęć, w szczególności w odniesieniu do chwili, od której sędziowie-kobiety mogły skorzystać ze świadczeń przewidzianych w systemie emerytalnym.

Ponadto Trybunał zauważył, że TSUE w swoim orzecznictwie uznał, iż nagłe i znaczne obniżenie wieku emerytalnego obejmujące między innymi sędziów nie może być uzasadnione ani celem standaryzacji zawodów wchodzących w skład służby publicznej, górnych granic wieku zaprzestania działalności zawodowej, ani stworzeniem „bardziej zrównoważonej” struktury wiekowej w konkretnych zawodach, ułatwiającej dostęp do nich młodych prawników.

Wyrok TSUE nie doprowadził do zmiany sytuacji skarżących, a zarzucona dyskryminacja istniała nadal.

Rząd twierdził, że skarżące mogły powołać się na art. 26 ust. 2 ustawy z 16.11.2016 r., aby skorzystać z warunków przejścia w stan spoczynku podobnych do warunków obowiązujących sędziów-mężczyzn. Trybunał przypomniał w związku z tym, że skarżące chciały skorzystać z prawa zagwarantowanego im nie przepisem ww. artykułu ustawy z 16.11.2016 r., lecz jej art. 26 ust. 1. Ponadto, jak jasno wynikało z orzecznictwa krajowego, do sędziów znajdujących się w sytuacji podobnej do sytuacji skarżących w niniejszej sprawie miał zastosowanie drugi z tych przepisów, a nie pierwszy.

Połączony skutek ustawodawstwa różnicującego „wiek emerytalny” sędziów-mężczyzn i sędziów-kobiet oraz odmów zgody na dalsze zajmowanie przez skarżące stanowiska sędziego po przekroczeniu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku był taki, że aktywne życie zawodowe skarżących kończyło się pięć lat wcześniej niż w przypadku sędziów płci męskiej znajdujących się w podobnej sytuacji. Wcześniejsze przejście przez skarżące w stan spoczynku nie tylko zaszkodziło ich karierom zawodowym, ale także miało dla nich znaczne negatywne konsekwencje, w szczególności finansowe. Wysokość emerytury skarżących była bezpośrednią funkcją stażu pracy, a liczba przepracowanych lat stanowiła decydujący czynnik przy obliczaniu każdego z dwóch składników, a mianowicie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za staż pracy.

Trybunał uważał więc, że utrata zarobków w stosunku do sędziów-mężczyzn została udowodniona. Wynikające z dyskryminacji konsekwencje były jeszcze bardziej dolegliwe z powodu niemożności podjęcia przez skarżące po przejściu w stan spoczynku zadowolającej je pracy zawodowej.

W świetle tych wniosków Trybunał uznał, że nie miał potrzeby badania, czy czwarta skarżąca była ofiarą dyskryminacji również ze względu na swój wiek.

Trybunał stwierdził naruszenie art. 14 Konwencji w połączeniu z art. 8 wobec pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej (pięć do dwóch). Uznał, że nie miał potrzeby rozpatrywania pozostałych zarzutów postawionych przez skarżące.

Zasądził na rzecz pierwszej, drugiej i czwartej skarżącej jako zadośćuczynienie za szkody materialne i krzywdę moralną po 26 tys. euro oraz na rzecz trzeciej skarżącej – 20 tys. euro, a także zwrot poniesionych kosztów i wydatków.

Jednym z dwóch sędziów, którzy nie zgodzili się ze zdaniem większości Izby, był sędzia polski Krzysztof Wojtyczek. Sędziowie ci twierdzili, że skargi pierw-

szej, drugiej i czwartej skarżącej należało odrzucić jako niedopuszczalne oraz nie zgodzili się z wnioskiem, że doszło do wskazanych w wyroku naruszeń w odniesieniu do tych skarżących. Zgodzili się natomiast z większością, iż nastąpiło naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji wobec trzeciej skarżącej z powodu tego, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie odpowiadała wymogom art. 6. Sędziowie ci podkreślili, że podzielają troskę większości o potrzebę ochrony władzy sądowniczej przed ingerencją władzy wykonawczej.

ABSTRACT

adw. Marek Antoni Nowicki

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 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.

Pajak and Others v. Poland (judgment of 24 October 2023,
Court (First Section), applications nos. 25226/18, 25805/18, 8378/19
and 43949/19)

The case in question involves four complaints lodged with the European Court of Human Rights by female judges who complained about the legislative amendments that had lowered the retirement age for judges from 67 to 60 for women, and to 65 for men, and had made the continuation of a judge's duties after reaching retirement age conditional upon authorisation by the Minister of Justice and by the National Council of the Judiciary. Before the Court, they complained that no legal remedy had been available to them to challenge the refusal on the part of the Minister of Justice and the National Council of the Judiciary to authorise the continuation of their duties as judges after reaching retirement age. Three applicants further alleged that the new legislation was incompatible with the principle of non-discrimination on grounds of sex and age.

Keywords: *European Court of Human Rights, judiciary, discrimination, minister of justice, National Council of the Judiciary, retirement age for judges, access to court*

adw. Marek Antoni Nowicki

e-mail: marek_antoninowicki@yahoo.co.uk

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.