

Pojęcia kluczowe: spory dotyczące sędziów, niezawisłość sędziowska, prawo dostępu do sądu, reforma sądownictwa, wolność wypowiedzi

Najnowsze orzecznictwo

Marek Antoni Nowicki

PRZEDWCZESNE ZAKOŃCZENIE KADENCJI CZŁONKA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA – OBSZERNE OMÓWIENIE WYROKU EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA (I SEKCJA) W SPRAWIE ŻUREK V. POLSKA

Omawiany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (I Sekcja) w sprawie *Żurek v. Polska* dotyczy braku możliwości zakwestionowania przez sędziego – członka Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) – przedwczesnego zakończenia jego kadencji oraz kampanii władz przeciwko temu sędziemu, rzecznikowi KRS, znanemu ze swojej krytyki dokonywanych reform w sądownictwie

**WYROK ŻUREK V. POLSKA, Z 16.06.2022 R.,
IZBA (SEKCJA I), SKARGA NR 39650/18**

Waldemar Żurek, sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie, w 2010 r. został wybrany do KRS i od 2014 r. był jej rzecznikiem. Był w tym charakterze jednym z głównych krytyków zmian w sądownictwie podjętych po objęciu władzy w 2015 r. przez nowy rząd i parlament. Podkreślał w szczególności wynikające z działań rządu i parlamentu zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Jego mandat członka KRS jednak przedwcześnie zakończył się w 2018 r., w następstwie wejścia w życie nowej ustawy stanowiącej część szerokiej reformy sądownictwa. Ustawa z 2017 r. nowelizująca ustawę o KRS przewidywała w szczególności, że członkowie sędziowscy KRS nie będą już wybierani przez sędziów,

ale przez Sejm, oraz że nowo wybrani członkowie natychmiast zastąpią osoby wybrane na podstawie wcześniejszych przepisów. W rezultacie, gdy w dniu 6.03.2018 r. Sejm wybrał piętnastu sędziów na nowych członków KRS, kadencja skarżącego została zakończona. Nie otrzymał o tym żadnej oficjalnej notyfikacji. W rezultacie przestał również działać jako rzecznik KRS. Wcześniej w 2018 r. skarżący został również zwolniony z pełnionej równocześnie funkcji rzecznika Sądu Okręgowego w Krakowie. W trakcie postępowania przed Trybunałem sędzia Żurek przedstawił informacje o wielu innych działaniach podjętych wobec niego przez władze, w tym o: audycie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne jego oświadczeń majątkowych prowadzonym w okresie od listopada 2016 r. do kwietnia 2018 r.; zarządzeniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości kontroli jego pracy w Sądzie Okręgowym w Krakowie w kwietniu 2017 r., jak również odtajnieniu jego oświadczenia majątkowego w czerwcu 2018 r. Twierdził również, że przeciwko niemu wszczęto co najmniej pięć postępowań dyscyplinarnych, które nadal się toczą.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 6 ust. 1 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, sędzia Żurek zarzucił, że odmówiono mu dostępu do sądu i nie zapewniono jakiejkolwiek procedury, sądowej lub innej, pozwalającej zakwestionować przedwczesne zakończenie jego kadencji członka KRS. Z powołaniem się na art. 10 Konwencji zarzucił, że jego zwolnienie z funkcji rzecznika KRS i Sądu Okręgowego w Krakowie, w połączeniu z decyzjami władz o audycie jego oświadczeń majątkowych oraz kontroli jego pracy jako sędziego, miały na celu ukaranie go za wyrażanie krytyki zmian ustawodawczych wprowadzanych przez władze oraz ostrzeżenie innych sędziów przed pójściem w jego ślady.

Jako strony trzecie w tej sprawie wystąpiły: European Network of Councils for the Judiciary (Europejska Sieć Rad Sądownictwa), Rzecznik Praw Obywatelskich; Amnesty International wraz z Międzynarodową Komisją Prawników (International Commission of Jurists); holenderska fundacja „Judges for Judges” (Sędziowie dla sędziów) wraz z prof. L. Pechem; Helsińska Fundacja Praw Człowieka; Stowarzyszenie Sędziów „Themis” i Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA.

W związku z zarzutem na tle art. 6 ust. 1 Konwencji Trybunał zauważył, że skarżący został wybrany do KRS na cztery lata, zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji, i był uprawniony do wypełnienia kadencji, a więc do zasiadania w KRS do 21.03.2018 r.

W związku z kwestią stosowania art.6 ust. 1 Konwencji w jego części „cywilnej” Trybunał wskazał, że zasady ogólne w tej materii zostały ostatnio podsumowane w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Grzęda v. Polska* (15.03.2022 r.).

Skarżący jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie. W dniu 2.03.2014 r. został ponownie wybrany do KRS na okres czterech lat przez przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów sądów okręgowych, zgodnie z właściwymi postanowieniami Konstytucji i obowiązującym ustawodawstwem. Jego drugi man-

dat w KRS rozpoczął się w dniu 21.03.2014 r. i powinien zakończyć się w dniu 21.03.2018 r.

W wyroku w sprawie *Grzęda* Wielka Izba Trybunału zbadała kwestię stosowania art. 6 ust. 1 w sporach wynikających z przedwczesnego zakończenia kadencji członka KRS reprezentującego sędziów, który równocześnie nadal pełnił urząd sędziego. Ta sama kwestia pojawiła się w niniejszej sprawie.

Trybunał stwierdził w tamtym wyroku – biorąc pod uwagę treść art. 187 ust. 3 Konstytucji – że w prawie krajowym istniało możliwe do uzasadnienia prawo sędziego wybranego do KRS do wypełnienia kadencji, z wyjątkiem wyczerpująco wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy z 2011 r. o KRS ustawowych przyczyn jej wcześniejszego zakończenia. Poza tym w tamtej sprawie Trybunał uznał, że istniał rzeczywisty i poważny spór dotyczący „prawa” członka sędziowskiego KRS do wypełnienia jego czteroletniej kadencji.

W sprawie *Grzęda* Trybunał zbadał następnie, czy „prawo”, na które powoływał się skarżący, miało charakter „cywilny” w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1 w świetle warunków testu, o którym mowa w wyroku Wielkiej Izby *Vilho Eskelinen i inni v. Finlandia* (z 19.04.2007 r.). W związku z pierwszym warunkiem testu ze sprawy *Eskelinen*, a więc czy prawo krajowe wyraźnie wykluczyło dostęp do sądu, Trybunał orzekł, że warunek ten można uznać za spełniony pod warunkiem wykazania istnienia takiej sytuacji w przypadku rodzaju sporów wchodzących w grę. Ze względu jednak na przeciwstawne poglądy stron w tym zakresie i swój wniosek dotyczący drugiego warunku tego testu Trybunał pozostawił otwartą kwestię zgodności z jego pierwszym warunkiem.

W związku z drugim warunkiem testu, a mianowicie czy wyłączenie dostępu skarżącego do sądu było obiektywnie uzasadnione w interesie państwa, Trybunał uznał, że nie został on spełniony. Stwierdził w tym kontekście, że kadencja skarżącego jako wybranego członka sędziowskiego KRS – organu odpowiedzialnego na podstawie Konstytucji za ochronę niezawisłości sędziowskiej, została przedwześnie zakończona z mocy prawa przy braku jakiejkolwiek 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.

W rezultacie Trybunał orzekł, że w tamtej sprawie art. 6 ust. 1 w jego części cywilnej miał zastosowanie. Z tych samych względów Trybunał również w niniejszej sprawie uznał, że art. 6 ust. 1 miał zastosowanie i odrzucił zarzut rządu w tym zakresie. Odrzucił również inne zarzuty, w których rząd wskazywał na niedopuszczalność skargi.

Zasady ogólne dotyczące prawa dostępu do sądu zostały ostatnio podsumowane w wyroku w sprawie *Grzęda*.

Trybunał przypomniał, że rząd konsekwentnie twierdził, iż dla celów art. 6 Konwencji dostęp skarżącego do sądu był przez cały czas wykluczony na podstawie

prawa krajowego, zarówno w okresie przed przedwczesnym zakończeniem kadencji członka sędziowskiego KRS w rezultacie ustawy nowelizującej z 2017 r., jak i po jej zakończeniu. Trybunał musiał więc ocenić, czy brak dostępu do sądów krajowych w celu zbadania rzeczywistego i poważnego sporu dotyczącego istnienia jego możliwego do uzasadnienia prawa do wypełnienia czteroletniej kadencji członka sędziowskiego KRS miał podstawy zgodnie z zasadami ogólnymi wynikającymi z orzecznictwa Trybunału.

Z odwołaniem się do swojej analizy dotyczącej kwestii stosowania art. 6 ust. 1, w szczególności znaczenia mandatu KRS dla ochrony niezawisłości sędziowskiej oraz związku między integralnością procesu powołań sędziowskich i wymaganiami niezawisłości sędziowskiej, Trybunał uznał, że gwarancje proceduralne podobne do tych, jakie powinny być dostępne w razie zwolnienia lub odwołania sędziów, powinny istnieć również wtedy, gdy – jak w tej sprawie – członek sędziowski KRS został odwołany ze swojej funkcji.

Trybunał podkreślił poza tym potrzebę ochrony autonomii rad sędownictwa, zwłaszcza w sprawach odnoszących się do powołań sędziowskich, przed ingerencjami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich roli jako ochrony przed politycznym wpływem na sądownictwo. Przy ocenie uzasadnionego charakteru jakiegokolwiek wyłączenia dostępu do sądu w sprawach dotyczących członkostwa w organach zarządzających sądownictwa wymagane jest uwzględnienie istnienia silnego interesu publicznego w umocnieniu niezależności sądownictwa i rządów prawa. Trybunał wziął również pod uwagę kontekst ogólny rozmaitych reform podjętych przez rząd polski, których skutkiem jest osłabienie niezawisłości sędziowskiej i poszanowania zasad państwa prawa.

W tej sprawie rząd nie przedstawił żadnych powodów uzasadniających brak kontroli sądowej, powtarzając wyłącznie swoje argumenty na rzecz tezy, że art. 6 nie miał zastosowania.

Trybunał stwierdził więc, że z powodu braku kontroli sądowej w tej sprawie państwo naruszyło samą istotę prawa skarżącego dostępu do sądu. W rezultacie nastąpiło naruszenie w tym zakresie art. 6 ust. 1 Konwencji (sześć do jednego).

W związku z zarzutem na tle art. 13 Konwencji Trybunał zauważył, że jest on w istocie identyczny z postawionym na podstawie art. 6 ust. 1. Potwierdził, że gwarancje art. 6 ust. 1, obejmujące pełny zakres procedury sądowej, są bardziej rygorystyczne niż postanowienia art. 13 i pochłaniają je. W rezultacie nie było potrzeby odrębnego badania tego zarzutu.

W części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 10 Konwencji Trybunał musiał zająć się w pierwszej kolejności kwestią, czy w okolicznościach tej sprawy doszło do ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi, i przypomniał podstawowe zasady ogólne w tej materii wynikające z jego orzecznictwa.

Trybunał potwierdził w nim, że art. 10 ma zastosowanie ogólnie do funkcjonariuszy publicznych oraz sędziów. W sprawach dotyczących postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom albo ich odwołań lub powołań Trybunał

musi w pierwszej kolejności ustalić, czy zarzucone środki oznaczały ingerencję w korzystanie przez skarżącego z wolności wypowiedzi – w formie „wymogów formalnych, warunków, ograniczeń i sankcji” – lub czy zarzucony środek wpływał jedynie na realizację prawa do pełnienia funkcji w wymiarze sprawiedliwości, a więc prawa niezagwarantowanego w Konwencji. Odpowiedź na to pytanie wymagała zbadania zakresu zarzuconego środka z uwzględnieniem faktów sprawy i ustawodawstwa wchodzącego w grę.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał, że zarzucone środki były wyłącznie albo w głównej mierze rezultatem korzystania przez skarżącego z jego wolności wypowiedzi, uważał, że doszło do ingerencji w prawo wynikające z art. 10 Konwencji. W sprawach, w których uznał jednak, że środki te odnosiły się przede wszystkim do kwestii zdolności skarżącego do pełnienia swoich obowiązków zawodowych, stwierdzał, że nie było ingerencji na tle art. 10.

W tym zakresie Trybunał bierze w swojej analizie pod uwagę racje powołane przez władze na uzasadnienie podjętych środków łącznie z – jeśli zachodzi taka potrzeba – wszelkimi argumentami przedstawionymi w późniejszym postępowaniu odwoławczym. Musi jednak w sposób niezależny ocenić wszystkie dowody, w tym wnioski, które należy wyciągnąć z całości faktów i przedłożeń stron, oraz zwracać szczególną uwagę na całość ciągu istotnych wydarzeń, a nie na odrębne incydenty.

Ponadto w zakresie, w jakim istnieje jakikolwiek dowód *prima facie* na wsparcie wersji wydarzeń przedstawionej przez skarżącego i wskazującej na istnienie związku przyczynowego między zarzucenymi środkami i wolnością wypowiedzi, do rządu należy udowodnienie, że środki te zostały podjęte z innych powodów. Aby więc upewnić się, czy oznaczały one ingerencję w korzystanie przez skarżącego z wolności wypowiedzi, należy je oceniać na tle faktów sprawy i obowiązującego ustawodawstwa.

W ramach obowiązków zawodowych rzecznika KRS w okresie między grudniem 2015 r. i marcem 2018 r. skarżący publicznie wyrażał swoje poglądy lub komentował w mediach rozmaite reformy ustawodawcze mające wpływ na Trybunał Konstytucyjny, KRS, Sąd Najwyższy i sądy powszechne. Krytykował rozmaite propozycje z powodu ich niezgodności z Konstytucją i podkreślał zagrożenia dla rządów prawa i wynikające z nich negatywne konsekwencje dla niezawisłości sędziowskiej.

Skarżący twierdził, że szereg działań podjętych wobec niego przez władze w reakcji na jego krytyczne wypowiedzi na temat reorganizacji sądownictwa oznaczało ingerencję w jego wolność wypowiedzi.

Wśród działań stanowiących ingerencję skarżący wskazał na audyt jego oświadczeń majątkowych przez CBA w okresie od listopada 2016 r. do kwietnia 2018 r., kontrolę jego pracy w Sądzie Okręgowym w Krakowie zarządzoną przez Ministerstwo Sprawiedliwości w kwietniu 2017 r., zwolnienie go z funkcji

rzecznika Sądu Okręgowego w Krakowie w styczniu 2018 r. oraz odtajnienie jego oświadczenia majątkowego zarządzane przez ministra sprawiedliwości w czerwcu 2018 r. Trybunał odnotował w związku z tym, że zwolnienie z funkcji rzecznika sądu samo we sobie nie oznaczało ingerencji w wolność wypowiedzi, nie istnieje bowiem prawo do pełnienia takiej funkcji. Fakt ten jednak był częścią ciągu wydarzeń i wymagał oceny w kontekście całości działań podjętych wobec skarżącego.

Poza tym skarżący wskazał na przedwczesne zakończenie jego kadencji członka sędziowskiego KRS na podstawie ustawy nowelizującej z 2017 r., w którego rezultacie przestał działać jako rzecznik KRS. W związku z tym Trybunał zauważył, że ustawa ta prowadziła do zakończenia kadencji wszystkich piętnastu wybranych członków sędziowskich KRS, nie dotyczyła więc wyłącznie skarżącego. Trybunał już wcześniej zauważył, że głównym jej celem było uzyskanie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą rozstrzygającego wpływu na skład KRS, który z kolei umożliwił im ingerencję bezpośrednio lub pośrednio w procedurę powołań sędziów. W świetle celów realizowanych przez władze w tej ustawie Trybunał uważał, że zakończenie kadencji skarżącego jako członka sędziowskiego KRS, które oznaczało utratę funkcji rzecznika tego ciała, było w pewnym stopniu związane z korzystaniem przez niego z wolności wypowiedzi, ale nie był to główny motyw. W analizie, czy działania władz oznaczały ingerencję w korzystanie skarżącego z wolności wypowiedzi, Trybunał postanowił więc skupić się na tych działaniach.

Zarzucone środki należało oceniać na tle faktów niniejszej sprawy. W wyroku *Grzęda* Trybunał odnotował, że cały ciąg wydarzeń w Polsce żywo wskazywał, iż kolejne reformy sądownictwa miały doprowadzić do osłabienia niezawisłości sędziowskiej, poczynając od poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., następnie, w szczególności, przemodelowania KRS i powołania do życia dwóch nowych izb Sądu Najwyższego, a także rozszerzenia kontroli ministra sprawiedliwości nad sądami oraz zwiększenia jego roli w kwestiach odnoszących się do dyscypliny sędziowskiej. Wielka Izba następnie zauważyła, że w rezultacie kolejnych reform sądownictwo – autonomiczna gałąź władzy państwowej – zostało narażone na ingerencje władzy wykonawczej i ustawodawczej i w rezultacie w istotnym stopniu osłabione.

W tym kontekście i biorąc pod uwagę całość ciągu istotnych wydarzeń, a nie odrębne incydenty, Trybunał uznał, że istniał *prima facie* dowód związku przyczynowego między korzystaniem przez skarżącego z wolności wypowiedzi i zarzucenymi działaniami władz w jego sprawie.

Po pierwsze, wszystkie one były konsekwencją jego kolejnych wypowiedzi. Audyt rozpoczął się w listopadzie 2016 r. po serii wywiadów i artykuły opublikowanych w okresie od maja do września 2016 r., w których konsekwentnie i w mocnych słowach wskazywał rozmaite dostrzegane wady proponowanej reformy KRS i sądownictwa. Kontrola pracy skarżącego jako sę-

dziego została podjęta w kwietniu 2017 r., niedługo po jego kolejnych krytycznych komentarzach na temat reformy opublikowanych na kanale YouTube KRS i w innych mediach w okresie od stycznia do marca 2017 r. Dwa pozostałe działania, a więc zwolnienie go z funkcji rzecznika Sądu Okręgowego w Krakowie w styczniu 2018 r. oraz odtajnienie oświadczenia majątkowego w czerwcu 2018 r., nastąpiły po publicznie wyrażonej krytyce polityki rządu wobec sądownictwa.

Po drugie, zarzucone działania zostały podjęte przez CBA, agencję rządową, ministra sprawiedliwości lub powołanego przez niego prezesa sądu na podstawie kompetencji o charakterze przejściowym, a więc przez władze kontrolowane lub powołane przez władzę wykonawczą.

Po trzecie, środki te, w szczególności audyt oświadczeń majątkowych przez CBA oraz niezwłoczna kontrola pracy skarżącego przez Ministerstwo Sprawiedliwości na podstawie anonimowego listu, nie były – jak się wydaje – wywołane żadną uzasadnioną konkretną nieprawidłowością z jego strony. Przeciwnie, anonimowy list, który doprowadził do kontroli jego pracy w Sądzie Okręgowym w Krakowie zaledwie jeden dzień po jego wpłynięciu do Ministerstwa, wyraźnie i bezpośrednio odnosił się do publicznych wypowiedzi skarżącego dotyczących reform sądownictwa i jego działalności w mediach, sugerując, że stanowiły one same w sobie wystarczający powód do podważenia jego kompetencji jako sędziego.

Wniosek ten znalazł dalsze potwierdzenie w licznych dokumentach przedstawionych przez skarżącego, wskazujących na powszechne przekonanie o istnieniu takiego związku przyczynowego. Obejmują one nie tylko artykuły opublikowane w prasie polskiej, ale również raporty przyjęte przez Komitet Monitorujący i Komitet Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz raport pani Komisarz Praw Człowieka Rady Europy po jej wizycie w Polsce. Trybunał odwołał się także do raportu Amnesty International i raportu Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA. Podkreślił ważną uchwałę przedstawicieli zgromadzenia sędziów Sądu Okręgowego w Krakowie przyjętą w dniu 26.02.2018 r.

Rząd twierdził, że zarzucone środki pozostawały bez związku z korzystaniem przez skarżącego z wolności wypowiedzi albo stanowiły środki neutralne – stosowane do wszystkich sędziów. W kontekście całości tej sprawy Trybunał nie uznał tych argumentów za przekonujące lub wsparte konkretnymi dowodami. Zgodził się więc ze skarżącym, że powodem zarzuconych działań władz były poglądy i krytyka, jaką skarżący publicznie wyrażał w ramach swoich obowiązków zawodowych.

Z tych względów Trybunał uznał, że zarzucone środki stanowiły ingerencję w korzystanie przez niego z prawa do wolności wypowiedzi, zagwarantowanego w art. 10 Konwencji. Pozostało więc ustalić, czy ingerencja ta była uzasadniona na podstawie art. 10 ust. 2.

W związku z kwestią, czy była ona przewidziana przez prawo, Trybunał od-

notował, że audyt CBA oświadczeń majątkowych skarżącego, kontrola jego pracy i odtajnienie oświadczenia majątkowego były – jak się wydaje – przewidziane przez prawo krajowe. Z drugiej strony wydawało się, że w przypadku decyzji prezesa Sądu Okręgowego w Krakowie o odwołaniu skarżącego z funkcji rzecznika tego sądu obowiązujące regulacje nie były właściwie przestrzegane. Trybunał postanowił jednak dla celów ust. 2 art. 10 procedować z założeniem, że ingerencja była „przewidziana przez prawo”, naruszała bowiem art. 10 z innych powodów.

W związku z kwestią uprawnionego celu ingerencji Trybunał podkreślił, że ze względu na ogólny kontekst tej sprawy istniały poważne wątpliwości, czy realizowała ona jakikolwiek z uprawnionych celów przewidzianych w art. 10 ust. 2. Nie musiał jednak tego ostatecznie rozstrzygać, ze względów przedstawionych w dalszej części uzasadnienia zarzucona ingerencja nie mogła bowiem w żadnym wypadku zostać uznana za „konieczną w społeczeństwie demokratycznym” dla celów tego przepisu.

W związku z warunkiem „konieczności w społeczeństwie demokratycznym” Trybunał przypomniał zasady ogólne odnoszące się do wolności wypowiedzi sędziów. Zostały one wielokrotnie potwierdzone i podsumowane przez Trybunał m.in. w wyroku *Baka v. Węgry* (z 23.06.2016 r.).

„163. Ze względu na ważne miejsce sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym Trybunał potwierdził, że odnosi się to również do ograniczeń wolności wypowiedzi sędziego w związku z wykonywaniem jego funkcji, chociaż sądownictwo nie jest częścią zwykłej służby cywilnej.

164. Trybunał przyznał, że nie można oczekiwać od funkcjonariuszy publicznych pracujących w sądownictwie wykazywania się powściągliwością przy korzystaniu ze swojej wolności wypowiedzi we wszystkich przypadkach kwestionowania autorytetu i bezstronności sądownictwa (...) Rozpowszechnianie nawet dokładnych informacji musi być odbywać się z zachowaniem umiaru i rozwagi (...) Trybunał wielokrotnie podkreślał szczególną rolę w społeczeństwie sądownictwa, które jako gwarant sprawiedliwości, fundamentalnej wartości w państwie rządzącym się prawem, musi korzystać z publicznego zaufania, jeśli ma z powodzeniem wykonywać swoje zadania. (...) Z tego właśnie względu od organów sądowniczych, w zakresie, w jakim odnosi się to do sprawowania funkcji orzeczniczej, wymaga się maksymalnej dyskrecji w związku z rozpatrywanymi sprawami, aby chronić ich wizerunek bezstronnych sędziów.

165. Równocześnie, w sprawach dotyczących sędziów, którzy znaleźli się w sytuacji porównywalnej ze skarżącym, Trybunał podkreślił, że – biorąc pod uwagę w szczególności rosnące znaczenie podziału władz i wagi gwarancji niezależności sądownictwa – każda ingerencja w wolność wypowiedzi takiego sędziego wymaga ścisłej kontroli przez Trybunał (...) Ponadto, kwestie dotyczące funkcjonowania systemu sądowego leżą w interesie publicznym, a debata na ich temat generalnie korzysta z wysokiego stopnia ochrony na podstawie art. 10.

(...) Nawet, jeśli dyskutowane problemy mają konsekwencje polityczne, samo to nie wystarcza do odebrania sędziemu możliwości wypowiedzi na ich temat. (...) Kwestie odnoszące się do podziału władz mogą wiązać się z bardzo ważnymi problemami w społeczeństwie demokratycznym mieszczącymi się w zakresie debaty politycznej i w związku z którymi społeczeństwo ma uprawniony interes w tym, aby być poinformowanym. (...)

166. W kontekście art. 10 Konwencji, Trybunał musi brać pod uwagę okoliczności i ogólne tło wypowiedzi wchodzących w grę. (...) Musi oceniać zarzuconą ingerencję w świetle całości sprawy (...), przywiązując szczególne znaczenie do funkcji pełnionej przez skarżącego, jego wypowiedzi i kontekstu, w którym do nich doszło.

167. Wreszcie, nie można pominąć «efektu mrożącego», jaki ma w sferze korzystania z wolności wypowiedzi obawa kary, zwłaszcza na innych sędziów chcących uczestniczyć w debacie publicznej na temat zagadnień odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa. (...) Efekt ten szkodzi całemu społeczeństwu i stanowi czynnik wpływający na ocenę proporcjonalności kary lub wymierzonego środka dyscyplinującego (...).

Trybunał potwierdził, że zarzuconą ingerencję wywołały poglądy i krytyka, jaką skarżący publicznie wyrażał, korzystając ze swego prawa do wolności wypowiedzi. Skarżący wypowiadał się na temat reformy ustawodawczej, o której mowa, w ramach swoich obowiązków zawodowych członka sędziowskiego KRS i rzecznika tego ciała. Odnotował, że KRS ma mandat konstytucyjny do ochrony niezależności sądów i sędziów, a więc było rzeczą oczywistą, że skarżący jako jej rzecznik miał prawo i obowiązek wyrażania swoich opinii na temat reformy ustawodawczej mającej wpływ na sądownictwo.

Trybunał podkreślił szczególne znaczenie funkcji pełnionej przez skarżącego, którego rola i zadania obejmowały wyrażanie poglądów na temat reform ustawodawczych, które miały wpływać na sądownictwo i jego niezależność. Odnotował również szeroki zakres reform oddziałujących na każdy praktycznie segment sądownictwa. Odwołał się w związku z tym do dokumentów Rady Europy wskazujących, że każdy sędzia ma obowiązek promować i chronić niezawisłość sędziowską oraz że sędziowie i sądownictwo powinni być konsultowani i uczestniczyć w przygotowaniu prawa odnoszącego się do ich statusu oraz – w kategoriach bardziej ogólnych – funkcjonowania systemu sądowego.

W tej sprawie Trybunał oceniał sytuację skarżącego, który był nie tylko sędzią, ale również członkiem rady sądownictwa i jej rzecznikiem. Odnotował jednak, że podobne podejście miałyby zastosowanie do każdego sędziego korzystającego z wolności wypowiedzi w celu obrony rządów prawa, niezawisłości sędziowskiej lub innych podobnych wartości wchodzących w zakres debaty w kwestiach interesu ogólnego. Zawsze, gdy sędzia wypowiada się w ten sposób nie tylko w imieniu własnym, ale również rady sądownictwa, stowarzyszenia

sędziowskiego lub innego ciała reprezentującego sądownictwo, jego ochrona ulega wzmocnieniu.

Ponadto ogólne prawo do wolności wypowiedzi sędziów w debacie o sprawach dotyczących funkcjonowania systemu sądowego może przekształcić się w odpowiadający mu obowiązek wypowiedziania się w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej, jeśli te fundamentalne wartości są zagrożone.

Sprawa ta różniła się od innych, w których problem dotyczył zaufania publicznego do sądownictwa oraz potrzeby jego ochrony przed niszczącymi atakami. Poglądy i wypowiedzi publiczne skarżącego nie zawierały żadnych ataków na innych członków sądownictwa; nie obejmowały również krytyki sposobu prowadzenia toczących się spraw sądowych.

Przeciwnie, skarżący wyrażał swoje poglądy i krytykował reformy ustawodawcze odnoszące się do funkcjonowania systemu sądowego, statusu KRS, zagrożeń dla niezawisłości i nieusuwalności sędziów oraz obniżenia wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku. Wszystkie były kwestiami interesu publicznego. Jego wypowiedzi nie wykraczały poza krytykę z perspektywy ściśle zawodowej. Trybunał uznał więc, że opinie i wypowiedzi skarżącego – wyraźnie mieszczące się w kontekście debaty o sprawach o dużym znaczeniu publicznym – wymagały daleko idącej ochrony jego wolności wypowiedzi i ścisłej kontroli jakiegokolwiek ingerencji, a margines swobody władz musiał być odpowiednio wąski.

Ze względu na ważne miejsce sądownictwa wśród organów państwa w społeczeństwie demokratycznym oraz znaczenie podziału władz i konieczność zachowania gwarancji niezależności sądownictwa Trybunał musi zwracać szczególną uwagę na ochronę sędziów przed działaniami mogącymi zagrażać sędziowskiej niezawisłości i autonomii.

W związku z tym Trybunał musiał zbadać działania władz podjęte wobec skarżącego. Audyt oświadczeń majątkowych przez CBA w okresie między listopadem 2016 r. i kwietniem 2018 r. miał być podyktowany, według twierdzeń rządu, niepewnością co do ich dokładności i miał charakter rutynowy. Trybunał zauważył jednak, że został podjęty ze względu na jakieś nieokreślone nieprawidłowości i toczył się przez znaczny okres, a więc siedemnaście miesięcy, nie przynosząc – jak się wydaje – żadnych konkretnych rezultatów. Rząd twierdził, że CBA przedstawiło organom ścigania raport o nieprawidłowościach stwierdzonych w deklaracjach skarżącego. Nie poinformował jednak Trybunału o ich charakterze. W każdym razie nie doprowadziły one do żadnych dalszych kroków ze strony władz. Poza tym Trybunał miał pewne wątpliwości co do zgodności z prawem działań funkcjonariuszy CBA, polegających na wejściu przez nich do siedziby KRS, aby wręczyć skarżącemu decyzję zezwalającą na audyt jego oświadczeń.

W związku z kontrolą pracy skarżącego w Sądzie Okręgowym w Krakowie zarządzoną przez Ministerstwo Sprawiedliwości Trybunał zauważył, że podjęto ją już następnego dnia po otrzymaniu anonimowego listu dotyczącego głównie

krytycznych komentarzy na temat reformy sądownictwa i obecności skarżącego w mediach, a nie jakiegokolwiek rzekomego uchybienia z jego strony czy zdolności do sprawowania funkcji sędziowskich. Trybunał uznał więc za uderzające, że Ministerstwo zdecydowało się w tych okolicznościach wszcząć czynności kontrolne.

W związku ze zwolnieniem skarżącego z funkcji rzecznika Sądu Okręgowego w Krakowie Trybunał odnotował, że chociaż prezes sądu był uprawniony do powołania lub zwolnienia rzecznika w każdym czasie, podjął decyzję bez uzyskania opinii kolegium sądu okręgowego, co jest wymagane na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 prawa o ustroju sądów powszechnych. Zauważył poza tym, że prezes Sądu Okręgowego w Krakowie – pani D.P.W. – podjęła ją już po sześciu dniach od powołania jej na to stanowisko przez ministra sprawiedliwości.

Wreszcie, w związku z oświadczeniem majątkowym skarżącego, Trybunał zauważył, że minister sprawiedliwości zmienił bez uzasadnienia wcześniejszą decyzję prezesa Sądu Apelacyjnego o nadaniu mu statusu poufności.

Na tej podstawie i z uwagi na nagromadzenie działań władz wydaje się, że można je scharakteryzować jako strategię mającą zastraszyć (lub nawet uciszyć) skarżącego w związku z wyrażanymi przez niego poglądami w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej. Na podstawie posiadanych materiałów Trybunał stwierdził, że nie został przedstawiony ani nie można było dostrzec żadnego innego przekonującego motywu zarzuconych działań. Skarżący jest jednym z najbardziej emblematycznych przedstawicieli środowiska sędziowskiego w Polsce, stale broniącym rządów prawa i niezależności sądownictwa. Trybunał uważał, że zarzucone działania miały niewątpliwie „efekt mrozący”, musiały bowiem zniechęcać nie tylko jego samego, ale również innych sędziów do udziału w debacie publicznej na temat reform ustawodawczych dotyczących sądownictwa, a w kategoriach bardziej ogólnych – problemów na tle jego niezależności.

Na podstawie tych argumentów oraz pamiętając o dużym znaczeniu wolności wypowiedzi w kwestiach interesu ogólnego, Trybunał uznał, że zarzucone działania podjęte wobec skarżącego nie były „konieczne w społeczeństwie demokratycznym” w rozumieniu tego przepisu. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji (jednogłośnie).

Polska musi zapłacić skarżącemu 15 tys. euro zadośćuczynienia za krzywdę moralną oraz 10 tys. euro tytułem zwrotu kosztów i wydatków.

Sędzia z ramienia Polski, prof. Krzysztof Wojtyczek, podobnie jak we wcześniejszej sprawie *Grzęda*, uważał, że art. 6 ust. 1 Konwencji nie miał tu zastosowania i w rezultacie głosował przeciwko uznaniu, że został naruszony. W kwestii art. 10 sędzia zgodził się ze zdaniem większości, wskazując jednak nieco inne niż większość motywy, które powinny prowadzić do wniosku, że art. 10 został w tym przypadku naruszony.

ABSTRACT

Marek Antoni Nowicki

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

Premature termination of mandate of a member of the National Council of the Judiciary – a comprehensive summary of the judgment of the European Court of Human Rights (I Chamber) in the case *Żurek v. Poland*

The article contains a comprehensive summary of the judgment of the European Court of Human Rights (I Chamber) in the case Żurek v. Poland concerning a judge – a member of the National Council of the Judiciary (NCJ) – being prevented from challenging premature termination of his mandate and the government's campaign against this judge, a spokesman for the NCJ, known for his criticism of recent reforms in the judiciary.

Keywords: *disputes involving judges, judicial independence, right of access to court, judicial reform, freedom of expression*

Marek Antoni Nowicki

e-mail: marek_antoninowicki@yahoo.co.uk

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