

KIERUNEK STRASBURG

NOWY PRZYSTANEK W WALCE O PRAWORZĄDNOŚĆ?

Raport o polskich sprawach
przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka



KIERUNEK STRASBURG

NOWY PRZYSTANEK W WALCE O PRAWORZĄDNOŚĆ?

Raport o polskich sprawach
przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka



Warszawa, lipiec 2020 r.



Główne tezy

- W ostatnich miesiącach uwaga obserwatorów w sprawach związanych z praworządnością w Polsce jest szczególnie zwrócona w kierunku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- Nie można jednak ignorować roli i potencjału Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
- Na przestrzeni lat ETPC sformułował w swoim orzecznictwie wiele istotnych standardów dotyczących ochrony praworządności, w szczególności w kontekście ochrony niezależności sądownictwa; miały one również niezwykle wpływ na kształtowanie się unijnych standardów w tym zakresie.
- Ochrona praworządności w ramach postępowania przed ETPC jest jednak realizowana poprzez rozpoznawanie konkretnych skarg napływających do Trybunału, opartych na zarzucie naruszenia określonych wolności i praw gwarantowanych w EKPC.
- To sprawia, że zaangażowanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawy dotyczące praworządności zależy przede wszystkim od skarżących i ich pełnomocników.
- Sprawy dotyczące szeroko rozumianej praworządności rozpatrywane są przez Trybunał przede wszystkim pod kątem naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, gwarantującego jednostkom prawo do sądu. Pewne istotne standardy mogą być jednak wywodzone również z art. 8 (prawo do ochrony prywatności) oraz art. 10 EKPC (wolność słowa).
- Obecnie przed ETPC zawistych jest kilkanaście spraw przeciwko Polsce, które związane są z reformami w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości.
- ETPC zakomunikował do tej pory polskim władzom sprawy związane z praworządnością w 6 grupach, w skład których wchodzi łącznie 14 spraw. We wszystkich sprawach ETPC zadał Rządowi RP pytania dotyczące art. 6 (prawa do sądu), w 3 grupach dotyczące art. 13 Konwencji (prawa do skutecznego środka odwoławczego), a w trzech sprawach pojawiły się pytania dotyczące innych naruszeń, tj. art. 8 (prawa do życia rodzinnego i prywatnego), art. 10 (wolności słowa), art. 1 Protokołu 1 (ochrony własności).
- Rozpatrywane sprawy dotyczą m.in. statusu Trybunału Konstytucyjnego, nowej Krajowej Rady Sądownictwa, nowych Izb Sądu Najwyższego, jak również powoływania sędziów i odwoływania ich z funkcji pełnionych w ramach sądownictwa.
- Warto jednak zauważyć, że chociaż początek kryzysu praworządności w Polsce datuje się na jesień 2015 roku, to komunikacje

pierwszych spraw z tego zakresu odnotowaliśmy dopiero w połowie 2019 roku.

→ Zestawienie zakomunikowanych spraw już na tym etapie pokazuje, że czas postępowań przed ETPC w polskich sprawach dotyczących praworządności w większości wypadków od wniesienia skargi do czasu wydania ewentualnego wyroku przez Izbę przekroczy dwa lata.

→ Tempo rozpatrywania niektórych skarg (nie tylko z Polski) pokazuje jednak, że ETPC coraz częściej traktuje skargi dotyczące praworządności priorytetowo.

→ Stwierdzenie przez ETPC, że w zakomunikowanych sprawach doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC może mieć doniosłe znaczenie praktyczne, choć oczywiście skutki wyroków będą zależne od ich szczegółowej treści. Jeśli Trybunał orzeknie między innymi, że nowoutworzone izby SN nie stanowią

„sądu ustanowionego ustawą”, będzie to znaczyło, że w zasadzie każde postępowanie przed tymi organami będzie, z punktu widzenia EKPC, wadliwe. Podobnie uznanie przez ETPC, że udział osób wybranych przez Sejm w grudniu 2015 r. w rozpoznawaniu spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym narusza art. 6 EKPC otworzyłoby drogę do składania skarg wielu obywatelom polskim. Nie można wykluczyć nawet możliwości wydania przez ETPC w przyszłości wyroku pilotażowego w tej sprawie.

→ Rozpatrywane obecnie sprawy nie wyczerpują katalogu kwestii, które w przyszłości mogą pojawić się na wokandzie Strasburga, a są związane z aktualnymi zmianami i sytuacjami w ramach wymiaru sprawiedliwości. Wśród nich można wymienić np. sprawy dotyczące postępowań dyscyplinarnych, delegacji sędziowskich czy też statusu asesorów.

Spis treści

I. Wprowadzenie	9
II. Ochrona praworzędności w orzecznictwie ETPC	11
1. Wstęp	12
2. Ochrona praworzędności w orzecznictwie ETPC – ramy prawne	12
2.1. Uwagi ogólne.....	12
2.2. Art. 6 ust. 1 EKPC	13
2.3. Art. 8 EKPC.....	15
2.4. Art. 10 EKPC.....	15
3. Ochrona praworzędności w orzecznictwie ETPC – wybrane problemy	15
3.1. Odwoływanie prezesów sądów z urzędu.....	15
3.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów.....	16
3.3. Wolność słowa sędziów.....	17
3.4. Prawo do sądu ustanowionego ustawą	19
3.5. Zasada praworzędności a status prokuratorów.....	21
III. Najważniejsze zakomunikowane sprawy polskie i ich potencjalne skutki	24
1. Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce	25
2. Grzęda przeciwko Polsce	26
3. Żurek przeciwko Polsce	27
4. Broda i Bojara przeciwko Polsce	28
5. Reczkowicz i inni przeciwko Polsce	29
6. Sobczyńska i inni przeciwko Polsce	30
IV. Czas postępowań przed ETPC	32
1. Informacje wstępne	33
2. Aspekt czasowy postępowań przed ETPC	35
2.1. Sprawa Baka przeciwko Węgrom	36

3. Aspekt czasowy spraw polskich przed Trybunałem	37
3.1. Sprawy związane z funkcjonowaniem Krajowej Rady Sądownictwa	37
3.2. Sprawy dotyczące niepowołania sędziów przez Prezydenta RP.....	37
3.3. Sprawy związane ze statusem Trybunału Konstytucyjnego.....	38
3.4. Sprawy związane z pozbawieniem funkcji prezesów lub wiceprezesów sądów	38
3.5. Sprawy związane ze statusem Sądu Najwyższego i nowych izb	38
4. Wnioski	42
V. Przyszłość postępowań przed ETPC	44
1. Potencjalne sprawy polskie związane z praworządnością	45
2. Podsumowanie	46



Wprowadzenie

W ostatnich miesiącach w sprawach związanych z praworządnością uwaga opinii publicznej w Polsce zwrócona jest szczególnie w kierunku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To przed tym organem obserwujemy rozprawy, których przedmiotem są zmiany w wymiarze sprawiedliwości.

Pojawia się jednak pytanie, czy Luksemburg jest jedynym kierunkiem, który obrali obrońcy praw człowieka, a przede wszystkim prawa do niezależnego sądu. Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy jesteśmy obecnie świadkami rozpoczynającego się nowego aktu w walce o praworządność przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz okazją do zastanowienia się, jaki może być wynik strasburskich postępowań. Nieuniknione jest również rozważenie z jednej strony, czy prawnicy w pełni wykorzystują potencjał Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach dotyczących praworządności, a z drugiej – czy Europejski Trybunał Praw Człowieka jest obecnie efektywnym strażnikiem prawa do niezależnego sądu.

Podsumowując, celem niniejszego opracowania jest wskazanie najważniejszych standardów ETPC na tle ochrony praworządności (ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądownictwa), a także omówienie, w ich świetle, polskich spraw zawistych obecnie przed Trybunałem. Analizie poddany zostanie również potencjalny wpływ rozstrzygnięć ETPC w tych sprawach na sytuację w Polsce.



Ochrona praworządności w orzecznictwie ETPC

1. Wstęp

Na przestrzeni lat ETPC sformułował w swoim orzecznictwie wiele istotnych standardów dotyczących ochrony praworządności, w szczególności w kontekście ochrony niezależności sądownictwa. Standardy te wpłynęły na orzecznictwo krajowych sądów konstytucyjnych, a także na kształtowanie się unijnych standardów praworządności. Warto w tym zakresie zwrócić uwagę, że nawet w niedawnym wyroku TSUE dotyczącym Krajowej Rady Sądownictwa i Izby Dyscyplinarnej SN znalazło się wiele odwołań do orzecznictwa ETPC.¹

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że standardy orzecznicze ETPC na tle ochrony praworządności w dalszym ciągu się rozwijają, a w pewnych obszarach wciąż nie są jasne. Można tu wymienić choćby kwestie związane z poszanowaniem niezależności sądów konstytucyjnych czy wpływem uchybień w procesie powoływania sędziów na prawo jednostki do sądu ustanowionego ustawą. Okazją do doprecyzowania orzecznictwa w tym zakresie mogą dać Trybunałowi liczne polskie skargi, w których poruszane są problemy wynikające z zagrożeń niezależności sądownictwa wynikających z działań polskiego rządu.

2. Ochrona praworządności w orzecznictwie ETPC – ramy prawne

2.1. Uwagi ogólne

WEKPC nie ma przepisów, które wprost wyrażałyby zasadę podziału władzy czy formułowałyby *expressis verbis* zobowiązania państw w odniesieniu do regulacji statusu krajowych sądów i sędziów – Konwencja reguluje jedynie wolności i prawa jednostek oraz pewne kwestie związane z organizacją i trybem postępowania przed ETPC. Podstawowym zadaniem ETPC jest zaś rozstrzygnięcie indywidualnych i konkretnych spraw przed nim zawisłych, nie zaś orzekanie o abstrakcyjnej zgodności określonych rozwiązań przyjmowanych w państwach członkowskim z „europejskimi standardami praworządności”. W tej sytuacji jest więc oczywiste, że ochrona praworządności w ramach postępowania przed ETPC musi być realizowana poprzez rozpoznawanie konkretnych skarg napływających do Trybunału, opartych na zarzucie naruszenia określonych wolności i praw gwarantowanych w EKPC.

¹ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (C-585/18) oraz *DO przeciwko Sądowi Najwyższemu* (C-625/18), pkt 126-130, 133, 137, 145.

W praktyce ochrona praworządności może być związana zarówno z prawem jednostki do sądu, jak i prawami i wolnościami sędziów. Ten pierwszy aspekt wydaje się oczywisty: zarówno EKPC, jak i inne konwencje międzynarodowe² przyznają jednostkom prawo do rozpoznania sprawy przez sąd niezależny, które byłoby zagrożone m.in. wówczas, gdyby władze nie respektowały pewnych podstawowych zasad wyznaczających status sędziego (tzw. gwarancje niezawisłości sędziowskiej). Stąd nie budzi wątpliwości możliwość złożenia skargi opartej na zarzucie, że wskutek niewłaściwych rozwiązań ustrojowych lub też praktyki polegającej na wywieraniu na sędziów bezprawnych nacisków politycznych, sąd rozpoznający konkretną sprawę nie był dostatecznie niezależny, przez co doszło do naruszenia prawa jednostki (tj. strony postępowania) do sądu. Należy jednak pamiętać, że spod zakresu gwarancji konwencyjnych nie są wyłączeni funkcjonariusze publiczni, w tym sędziowie. Mogą oni zatem podnosić, że wyłączenie drogi sądowej w sprawie związanej z ich stosunkiem służbowym lub wskutek nierzetelnego czy niestusznego skazania dyscyplinarnego doszło do naruszenia ich praw. W tym więc przypadku, ochrona praworządności realizowana jest poprzez ochronę praw samych sędziów.

Sprawy dotyczące szeroko rozumianej praworządności rozpatrywane są przez Trybunał przede wszystkim pod kątem naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, gwarantującego jednostkom prawo do sądu. Pewne istotne standardy mogą być jednak wywodzone również z art. 8 (prawo do ochrony prywatności) oraz art. 10 EKPC (wolność słowa).

2.2. Art. 6 ust. 1 EKPC

Art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC zawiera kilka podstawowych gwarancji, takich jak prawo do sprawnego i publicznego rozpatrzenia sprawy, prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, prawo do rozpoznania sprawy przez sąd bezstronny, prawo do rozpoznania sprawy przez sąd niezawisły, prawo do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą, prawo do wykonania wyroku.³

Z perspektywy ochrony praworządności najistotniejsze jest niewątpliwie prawo do sądu niezawisłego i prawo do sądu ustanowionego ustawą. Przy ocenie niezależności sądu ETPC bierze pod uwagę zwłaszcza sposób powoływania sędziów, długość ich kadencji, istnienie mechanizmów chroniących przed presją zewnętrzną oraz to, czy organ stwarza wrażenie niezależnego.⁴ Szczególne znaczenie ETPC przywiązuje do ochrony sędziego przed arbi-

² Zob. zwłaszcza art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

³ Por. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPC [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 248-249.

⁴ Zob. np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, pkt 144.

tralnym usunięciem z urzędu.⁵ Z prawa do sądu ustanowionego ustawą wynika natomiast obowiązek zapewnienia, że sąd rozpoznający konkretną sprawę będzie ukonstytuowany zgodnie z prawem. Odnosi się do zarówno do prawidłowości powołania konkretnego sędziego⁶, jak i legalności wyznaczenia składu rozpoznającego sprawę,⁷ przestrzegania przepisów o właściwości sądu,⁸ jak i niewykraczanie przez sąd poza granice jego jurysdykcji.⁹ W pewnym zakresie znaczenie dla ochrony praworządności ma również wymóg bezstronności odnoszący się zarówno do postawy sędziego względem strony postępowania (bezstronność w aspekcie subiektywnym), jak i istnienia czynników mogących obiektywnie oddziaływać na postrzeganie sędziego jako bezstronnego, niezależnie od jego faktycznej postawy względem stron (bezstronność w znaczeniu obiektywnym).¹⁰

Co istotne, gwarancje wywodzone z art. 6 EKPC są od siebie niezależne w tym znaczeniu, że naruszenie jednej z nich jest równoznaczne z pogwałceniem art. 6 ust. 1 EKPC, niezależnie od tego, czy doszło też do naruszenia innej gwarancji.¹¹ Przykładowo, jeśli sąd nie jest ustanowiony ustawą, to dochodzi do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, bez konieczności badania, czy uchybienia w tym zakresie doprowadziły np. do nierzetelności proceduralnej.

Niekiedy na gwarancje wynikające z art. 6 EKPC będzie mogła powołać się strona postępowania krajowego, w którym orzekł sąd pozbawiony gwarancji niezależności, a niekiedy – sam sędzia pozbawiony odpowiednich gwarancji niezawistości. Sędziowie nie są bowiem wyłączni spod zakresu wolności i praw wyrażonych w Konwencji. Państwo musi zatem zapewnić im prawo do sądu i rzetelnego postępowania w sprawach dotyczących „sporów pracowniczych” z ich udziałem, tj. sprawach odnoszących się do odwołania, awansu, wynagrodzenia itd.¹²

Patrząc z perspektywy praw sędziów, warto zwrócić uwagę, że art. 6 EKPC ma charakter proceduralny; odnosi się do konieczności zapewnienia sędziemu prawa do sądu i rzetelnej procedury. Przepis ten nie będzie natomiast stanowił odpowiedniej podstawy skargi w sprawach, w których sędziemu zapewniono prawo do sądu, ale kontrowersje wywołuje zasadność i proporcjonalność nałożonych na niego sankcji. W tej sytuacji należy sięgnąć do innych przepisów, zwłaszcza wspomnianych już art. 8 i 10 EKPC.

5 Zob. np. wyrok ETPC z 30 listopada 2010 r. w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*, skarga nr 23614/08, pkt 45.

6 Zob. np. wyrok ETPC z 12 marca 2019 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, pkt 98.

7 Zob. np. wyrok ETPC z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie *Chim i Przywieczerski przeciwko Polsce*, skargi nr 36661/07 i 38433/07, pkt 137.

8 Zob. np. wyrok ETPC z 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Miracle Europe Kft przeciwko Węgrom*, skarga nr 57774/13, pkt 57-67.

9 Por. wyrok ETPC z 7 września 2017 r. w sprawie *Ezgeta przeciwko Chorwacji*, skarga nr 40562/12, pkt 38-45.

10 Zob. np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 15 grudnia 2005 r. w sprawie *Kyprianou przeciwko Cyprowi*, skarga nr 73797/01, pkt 118-121.

11 *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, pkt 100.

12 Zob. np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, pkt 102-105.

2.3. Art. 8 EKPC

Art. 8 EKPC zapewnia ochronę prywatności i życia rodzinnego. Gwarancje w nim wyrażone odnoszą się jednak również w pewnym zakresie do życia zawodowego. Naruszenie tego przepisu może zatem wchodzić w grę, jeśli np. sędzia zostanie ukarany dyscyplinarnie lub odwołany ze stanowiska prezesa sądu z powodów związanych z jego życiem prywatnym lub gdy kara/odwołanie wywołuje negatywne konsekwencje w obszarze jego życia prywatnego.¹³ Ta druga sytuacja może zaistnieć w szczególności wówczas, gdy dojdzie do naruszenia reputacji czy dobrego imienia danego funkcjonariusza. W konsekwencji art. 8 EKPC umożliwia kwestionowanie sankcji nakładanych na sędziego co do meritum.

2.4. Art. 10 EKPC

Art. 10 EKPC gwarantuje jednostkom wolność ekspresji. Podobnie, jak w przypadku art. 6 i 8 EKPC, spod jego gwarancji nie są wyłączeni sędziowie i inni funkcjonariusze publiczni. Trybunał podkreśla, że zważywszy na istotę pełnionej przez sędziów funkcji, powinni oni korzystać z wolności słowa z pewną powściągliwością, tak aby chronić zaufanie opinii publicznej do niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości. Niemniej, nie można całkowicie pozbawić sędziów prawa do wyrażania swoich opinii i poglądów, zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony praworządności, trójpodziału władzy i niezależności sądownictwa.¹⁴

3. Ochrona praworządności w orzecznictwie ETPC – wybrane problemy

3.1. Odwoływanie prezesów sądów z urzędu

ETPC kilkakrotnie rozpatrywał skargi dotyczące odwoływania prezesów sądów z urzędu.

Sprawa *Baka przeciwko Węgrom* dotyczyła odwołania prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego na podstawie przepisów wprowadzających nową konstytucję, która zastąpiła Sąd Najwyższy nową instytucją – Kurią. Wraz z utworzeniem nowego organu, wprowadzono także nowe warunki, od spełnienia których zależała możliwość pełnienia funkcji prezesa. Wskazywano, że warunki te mają celowo wykluczyć dotychczasowego prezesa, A. Bakę, z możliwości pełnienia

¹³ Zob. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 25 września 2018 r. w sprawie *Denisov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 76639/11, pkt 100-117; por. wyrok ETPC z 9 stycznia 2013 r. w sprawie *Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 21722/11, pkt 165-187.

¹⁴ *Baka przeciwko Węgrom*, pkt 162-167.

funkcji prezesa Kurii, gdyż w przeszłości wielokrotnie krytykował on reformy legislacyjne rządu V. Orbana. ETPC stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC i art. 10 EKPC. Odnosnie do tego pierwszego, Trybunał przypomniał, że art. 6 ust. 1 EKPC, w jego aspekcie „cywilnym”, obejmuje także spory pracownicze dotyczące funkcjonariuszy publicznych, chyba że prawo krajowe wprost wyłącza w tym zakresie drogę sądową, a takie wyłączenie będzie obiektywnie uzasadnione interesem państwa. Odnosząc te kryteria do sprawy A. Baki ETPC wskazał, że prawo węgierskie nie wyłączało wprost drogi sądowej w sprawach dotyczących odwołania prezesów sądów – brak takiej możliwości w sprawie skarżącego wynikał jedynie z faktu, że odwołanie nastąpiło na podstawie przepisów wprowadzających konstytucję. W tej sytuacji, art. 6 ust. 1 EKPC mógł znaleźć zastosowanie. Jednocześnie, nie ulegało wątpliwości, że przepis ten został naruszony, gdyż skarżący nie miał możliwości zwrócenia się do sądu w celu kontroli legalności jego odwołania. Doszło zatem do pogwałcenia sedna prawa do sądu. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że w dokumentach przyjmowanych przez Radę Europy i inne ciała międzynarodowe coraz większą wagę przywiązuje się do konieczności zapewnienia rzetelności proceduralnej w sprawach dotyczących odwoływania sędziów, w szczególności poprzez poddanie decyzji organów wykonawczych i ustawodawczych kontroli organów niezależnych. ETPC stwierdził również naruszenie art. 10 EKPC, uznając, że odwołanie skarżącego z funkcji prezesa SN było związane z wyrażaną przezeń krytyką działań rządów V. Orbana (zob. dalej).

Zbliżonego problemu dotyczyła także sprawa *Denisov przeciwko Ukrainie*. Skarżący został odwołany ze stanowiska prezesa Apelacyjnego Sądu Administracyjnego w Kijowie na mocy decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa. Decyzję tę skarżący zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale ten utrzymał rozstrzygnięcie Rady w mocy. ETPC stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, gdyż Najwyższa Rada Sądownictwa, wydając decyzję w przedmiocie odwołania skarżącego z zajmowanego przez niego stanowiska, nie była wystarczająco niezależna i bezstronna. Większość jej członków nie była sędziami, a co więcej niektórzy byli zawodowo zależni od innych organów państwa. Również postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie spełniało standardów konwencyjnych. Sąd ten nie zbadał dostatecznie wszystkich aspektów sprawy, a co więcej sędziowie orzekający w sprawie skarżącego podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej przed Najwyższą Radą Sądownictwa, co sprawiło, że nie byli oni odpowiednio niezawisli i bezstronni badając legalność rozstrzygnięcia tego organu. ETPC nie dopatrył się natomiast naruszenia art. 8 EKPC (zarzut naruszenia prawa do prywatności wskutek odwołania ze stanowiska prezesa).

3.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów

Postępowania dyscyplinarne sędziów nie mogą być uznane za sprawy karne w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, ale mogą stanowić sprawy dotyczące „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” (zwłaszcza, jeśli dotyczą poważniejszych sankcji). Z tego względu, powinny odpowiadać standardom rzetelnego procesu.

Do postępowań dyscyplinarnych sędziów ETPC odniósł się m.in. w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho E Sa przeciwko Portugalii*. Przeciwko skarżącej, sędzi, prowadzono łącznie trzy postępowania dyscyplinarne. We wszystkich trzech postępowaniach Wysoka Rada Sądownictwa orzekła o wymierzeniu skarżącej sankcji (m.in. zawieszenie w wykonywaniu obowiązków służbowych). Skarżąca odwołała się do Sądu Najwyższego, jednak ten utrzymał zaskarżone orzeczenia dyscyplinarne w mocy. Skarżąca zarzucała m.in. że Wysoka Rada Sądownictwa i SN nie były organami bezstronnymi i niezawistymi, jednak zarzuty te nie okazały się skuteczne. Niezależnie od tego ETPC stwierdził jednak naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na nadmiernie ograniczoną kognicję portugalskiego SN i nieprzeprowadzenie rozprawy sądowej. Odnośnie do tego pierwszego ETPC przypomniał, że aby prawo do sądu było zrealizowane, sąd rozpoznający sprawę musi mieć „pełną jurysdykcję”. Tymczasem, portugalski SN ograniczył się jedynie do zbadania legalności orzeczenia dyscyplinarnego, uznając, że nie jest władny do oceny stanu faktycznego. Według ETPC taka kontrola nie jest wystarczająca z punktu widzenia art. 6 EKPC, gdyż w sprawach dyscyplinarnych ustalenia faktyczne są niezwykle ważne. Trybunał uznał ponadto, że nie było żadnych uzasadnionych powodów do rezygnacji z przeprowadzenia rozprawy, tym bardziej, że skarżąca wносиła o jej przeprowadzenie, a ponadto również na etapie postępowania przed Wysoką Radą Sądownictwa do rozprawy nie doszło. W tej sytuacji, mając na uwadze obie te nieprawidłowości, ETPC stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC.

Warto także zwrócić uwagę na wyrok ETPC w sprawie *Paluda przeciwko Słowacji*.¹⁵ Rada Sądownictwa wszczęła postępowanie dyscyplinarne przeciwko skarżącemu i jednocześnie zawiesiła go w pełnieniu obowiązków. Decyzja o zawieszeniu związana była z obniżeniem wynagrodzenia sędziego o połowę. Skarżący odwołał się do sądu, jednak ten orzekł, że decyzja Rady o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków sędziego nie podlega kognicji sądów. Orzeczenie to utrzymał w mocy Sąd Najwyższy, a Sąd Konstytucyjny odrzucił skargę konstytucyjną skarżącego, uznając ją za oczywiście bezzasadną. Ostatecznie postępowanie dyscyplinarne przeciwko skarżącemu umorzono. ETPC stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, gdyż pozbawienie skarżącego dostępu do sądu w kontekście zastosowania przeciwko niemu tak dolegliwego i długotrwałego środka, jak zawieszenie w pełnieniu obowiązków służbowych, było nieuzasadnione i nieproporcjonalne. ETPC wziął także pod uwagę, że skarżący nie został wysłuchany na etapie postępowania przed Radą Sądownictwa, a co więcej pracom Rady przewodniczył Pierwszy Prezes SN, który pozostawał ze skarżącym w sporze.

3.3. Wolność słowa sędziów

Niekiedy na sędziów nakładane są sankcje dyscyplinarne ze względu na wypowiediane przez nich komentarze na tematy związane z polityką państwa. Takie działania bywają uzasadniane koniecznością ochrony apolityczności sądownictwa, niezbędnej do tego, by

¹⁵ Wyrok ETPC z 23 maja 2017 r. w sprawie *Paluda przeciwko Słowacji*, skarga nr 33392/12.

społeczeństwo ufano w bezstronność sędziów. Apolityczność i bezstronność sędziów stanowią niewątpliwie fundament sądownictwa w państwie demokratycznym, jednak w świetle orzecznictwa ETPC nie można ich interpretować w sposób całkowicie odbierający sędziom wolność słowa. Wolność ta gwarantowana jest w art. 10 EKPC, a swym zakresem obejmuje ona także funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziów.

Do wolności słowa sędziów ETPC odniósł się m.in. we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie *Baki przeciwko Węgrom*. Choć zmiana warunków niezbędnych do pełnienia urzędu prezesa Sądu Najwyższego (po reformie – Kurii) nie była w sposób otwarty motywowana chęcią pozbawienia skarżącego jego stanowiska, ETPC uznał, że właśnie to było rzeczywistą przyczyną reformy. Projekt skrócenia kadencji skarżącego pojawił się bowiem po skrytykowaniu przezeń działań rządu, a władze nie przedstawiły żadnych obiektywnych argumentów, które mogłyby uzasadnić pozbawienie A. Baki stanowiska. Trybunał uznał więc, że doszło do ingerencji w wolność słowa skarżącego. Ingerencja ta nie służyła przy tym żadnemu uzasadnionemu celowi i nie była konieczna w demokratycznym społeczeństwie w rozumieniu art. 10 ust. 2 EKPC. ETPC przyznał, że ze względu na funkcje pełnione przez sędziów, powinni oni korzystać z wolności słowa z powściągliwością, zwłaszcza w odniesieniu do komentowania spraw, w których orzekają. Niemniej, wypowiedzi na tematy związane z zasadą podziału władzy i niezależnością sądownictwa podlegają szczególnej ochronie konwencyjnej i sam fakt, że dana kwestia może mieć implikacje polityczne, nie pozbawia sędziów możliwości zabrania głosu. ETPC podkreślił również, że sankcje nakładane na sędziów mogą wywoływać tzw. „efekt mrożący”, zniechęcając ich do wypowiedzania się na tematy związane z wymiarem sprawiedliwości. W przypadku skarżącego doszło do nałożenia na niego „sankcji” (skrócenia kadencji) ze względu na wypowiedzi, jakie formułował jako Prezes SN. Zajmując to stanowisko miał nie tylko prawo, ale i obowiązek opiniowania reform wymiaru sprawiedliwości. Jego wypowiedzi dotyczyły wyłącznie zmian ustawodawczych i nie wykraczały poza *stricte* zawodową krytykę. Sankcja w postaci skrócenia kadencji o 3,5 roku była dolegliwa i trudno ją pogodzić z zasadą niezależności sądownictwa. Trybunał stwierdził więc, że doszło do naruszenia art. 10 EKPC.

Naruszenie art. 10 EKPC Trybunał stwierdził również m.in. w sprawie *Wille przeciwko Liechtensteinowi*.¹⁶ Skarżącym był w tym przypadku Prezes Sądu Administracyjnego Liechtensteinu. W ramach serii wykładów dotyczących zagadnień jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego i praw podstawowych, skarżący wygłosił publiczny wykład w instytucie badawczym, na temat „Charakteru i funkcji Trybunału Konstytucyjnego w Liechtensteinie”. W trakcie wykładu wyraził pogląd, że Trybunał Konstytucyjny był właściwy do orzekania w sprawie „interpretacji Konstytucji w przypadku braku porozumienia między księciem a parlamentem”. Wykład skarżącego został omówiony w artykule prasowym. Tezy w nim postawione nie spodobały się Księżciu Liechtensteinu – skierował on do skarżącego list, w którym zarzucił mu, że jego poglądy są sprzeczne z literą i duchem Konstytucji, a także wskazał, że nie nadaje się on

16 Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 28 października 1999 r. w sprawie *Wille przeciwko Liechtensteinowi*, skarga nr 28396/95.

do zajmowania urzędów publicznych. Księżę poinformował też skarżącego, że nie zamierza ponownie mianować go na stanowisko publiczne w przyszłości. ETPC uznał, że doszło do ingerencji w wolność słowa skarżącego – list Księcia miał bowiem charakter reprimendy i mógł wywołać „efekt mrożący”. Ingerencja ta była przy tym nieproporcjonalna. Skarżący wypowiedział jedynie swój pogląd dotyczący interpretacji Konstytucji (pogląd ten nie był przy tym odosobniony). W swoim liście Księżę nie powołał się na żaden inny argument mający świadczyć o tym, że skarżący nie nadaje się do pełnienia funkcji publicznych. Doszło zatem do naruszenia art. 10 EKPC.

Warto również zwrócić uwagę na wyrok w sprawie *Kudeshkina przeciwko Rosji*.¹⁷ Skarżąca, sędzia sądu w Moskwie, udzieliła kilku wywiadów, w których stwierdziła, że prezes sądu wywierał na nią presję w toku postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi Policji. Wskazała też, że manipulowanie sądami w celach politycznych czy gospodarczych nie należy w Rosji do rzadkości. Skarżąca złożyła zawiadomienie do organu dyscyplinarnego, jednak ten nie zdecydował się na wszczęcie postępowania przeciwko prezesowi sądu. Zawiadomienie przeciwko skarżącej złożył też prezes sądu. Komisja dyscyplinarna uznała, że skarżąca dopuściła się przewinień dyscyplinarnych i orzekła o usunięciu jej z zawodu sędziego. Rozstrzygnięcie to utrzymał w mocy najpierw sąd w Moskwie, a następnie Sąd Najwyższy. Głównym zarzutem stawianym skarżącej było rzekome udostępnienie mediom informacji z toczącego się postępowania karnego przeciwko wspomnianemu funkcjonariuszowi Policji. Sędzia złożyła skargę do ETPC, a ten uznał jej zasadność stwierdzając naruszenie art. 10 EKPC. Trybunał wskazał, że wypowiedzi skarżącej dotyczyły tematów ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. ETPC nie dopatrzył się w nich żadnego ujawnienia informacji z toczącego się postępowania karnego – chodziło jedynie o krytykę presji wywieranej przez prezesa sądu. Jej wypowiedzi nie można było także odbierać jako personalnego ataku na prezesa. Nałożona na nią sankcja w postaci usunięcia z zawodu była bardzo dolegliwa i z pewnością mogła wywołać efekt mrożący. Trybunał wziął też pod uwagę, że odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego rozpatrywał w pierwszej instancji sąd w Moskwie, co do bezstronności którego można było mieć wątpliwości z powodu sporu skarżącej z prezesem sądu.

3.4. Prawo do sądu ustanowionego ustawą

Jak już wskazano, jedną z gwarancji wynikających z art. 6 ust. 1 EKPC jest „prawo do sądu ustanowionego ustawą”. Zakłada ono, że wyroki powinny być wydawane jedynie przez prawidłowo umocowanych sędziów i prawidłowo wyznaczony sąd. „Prawo do sądu ustanowionego ustawą” ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zasady praworządności, gdyż poważne naruszenia praworządności mogą doprowadzić do pozbawienia sędziów prawnej legitymizacji ich kompetencji orzeczniczych.

¹⁷ Wyrok ETPC z 26 lutego 2009 r. w sprawie *Kudeshkina przeciwko Rosji*, skarga nr 29492/05.

Jedno z najistotniejszych orzeczeń w tym zakresie stanowi wyrok w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*. Kandydatów na wolne stanowiska w nowo powołanym islandzkim Sądzie Apelacyjnym miał oceniać specjalny, „odpolityczniony”, komitet. Przedstawił on listę najwyższej ocenionych osób Ministrowi Sprawiedliwości. Minister mógł odstąpić od rekomendacji komitetu i przedstawić do powołania osobę gorzej ocenioną jedynie w uzasadnionych przypadkach za zgodą Parlamentu. Minister zmodyfikował listę, nie uzasadniając należyście swej decyzji. Parlament takie odstępstwo zaakceptował, a Prezydent powołał sędziów wskazanych przez Ministra. Islandzki SN stwierdził, że stanowiło to naruszenie prawa (niezgodne z prawem było także łączne głosowanie w parlamencie nad kandydatami, zamiast głosowania indywidualnego) i zasądził na rzecz kandydatów pominiętych przez Ministra zadośćuczynienie. W innym wyroku orzekł jednak, że akty powołania sędziów są ważne, podobnie jak i wydawane przez nich wyroki. Rozpoznając skargę mężczyzny skazanego przez sąd orzekający w składzie z udziałem nieprawidłowo powołanego sędziego, ETPC orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC. ETPC wskazał, że badając, czy doszło do naruszenia „prawa do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą”, może analizować, czy dochowano wymogów wynikających z prawa krajowego. W tym zakresie będzie jednak respektował ustalenia sądów danego państwa, chyba że w sprawie doszło do rażącego złamania prawa krajowego. Badając, czy mamy z taką sytuacją do czynienia, należy wziąć pod uwagę następujące okoliczności. Po pierwsze, istotne jest to, jaka norma prawa krajowego została naruszona. Tylko bowiem naruszenie tych przepisów, które mają charakter fundamentalny, stanowiąc integralną część procesu tworzenia i funkcjonowania systemu sądownictwa, może być kwalifikowane jako rażące. Po drugie, ważny jest też sposób działania władz. Naruszenie może być rażące wówczas, gdy władze celowo złamały przepisy dotyczące powoływania sędziów lub co najmniej działały z jawnym lekceważeniem krajowych regulacji. Po trzecie wreszcie, dla Trybunału istotne jest także to, czy naruszenie przepisów krajowych stworzyło zagrożenie, że inne organy władzy będą wywierały nadmierną presję na proces powołań sędziowskich, zakłócając jego prawidłowy przebieg. W tym zakresie ETPC podkreśla związek między wymogiem ukształtowania sądu ustawą a zasadą rządów prawa. Wskazuje także na konieczność badania realnych skutków naruszenia prawa, a nie ograniczanie się jedynie do pozorów. Nie ma natomiast decydującego znaczenia, czy naruszenia przepisów krajowych skutkowały, w świetle prawa krajowego, nieważnością czy wręcz nieistnieniem aktów powołania sędziów. ETPC potępił sądy islandzkie za to, że ograniczyły się wyłącznie do oceny skuteczności powołania, nie badając, czy naruszenia prawa w procesie powołań miały charakter „rażący” w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału. ETPC stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa krajowego, gdyż pogwałcono przepisy mające kluczowe znaczenie dla całego procesu powołań, co doprowadziło do zwiększenia wpływu organów politycznych na powołania sędziowskie.

Wyrok w sprawie *Ástráðsson* nie jest jednak prawomocny – sprawa jest obecnie rozpoznawana przez Wielką Izbę Trybunału. Niezależnie od tego warto zauważyć, że w przeszłości ETPC wielokrotnie stwierdzał naruszenie „prawa do sądu ustanowionego ustawą” w różnych

kontekstach. Niekiedy naruszenie to wynikało z dopuszczenia do orzekania nieuprawnionych osób (np. sprawa *Shaykhatarov i in. przeciwko Rosji*¹⁸ – przywrócenie do czynnej służby sędziego, który nie spełniał przewidzianych w ustawie warunków; sprawa *Gurov przeciwko Mołdawii*¹⁹ – umożliwianie orzekania sędziom po upływie terminu, na jaki zostali powołani; sprawa *Fedotova przeciwko Rosji*²⁰ – nieprawidłowości w powoływaniu ławników). W niektórych jednak sprawach chodziło o naruszenia innego rodzaju np. rozpoznanie sprawy w niewłaściwym składzie (*Momčilović przeciwko Serbii*²¹ – rozpoznanie sprawy w składzie 5 sędziów, zamiast 7 sędziów), nieprawidłowe wyznaczenie sędziów do składu orzekającego (*Chim i Przywieczerski przeciwko Polsce*) czy dokonanie arbitralnej zmiany sądu właściwego do rozpoznania sprawy (*Miracle Europe Kft przeciwko Węgrom*).

3.5. Zasada praworządności a status prokuratorów

W praktyce zasadę praworządności wiąże się najczęściej ze statusem sędziów i sądownictwa. Jest to oczywiście prawidłowe – władza sądownicza jest jedną z trzech konstytucyjnych władz, odrębną od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jej niezależność musi być silnie chroniona ze względu na jej fundamentalne znaczenie dla ochrony wolności i praw jednostki. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że zasada praworządności może zobowiązywać władze do poszanowania niezależności także innych organów. Z tej perspektywy interesujący wydaje się status prokuratorów. Międzynarodowe konwencje praw człowieka nie przyznają jednostkom, analogicznego do prawa do sądu, prawa do niezależnej prokuratury. W systemach konstytucyjnych państw europejskich prokuratura często jest zaś umiejscawiana w obrębie władzy wykonawczej, co samo przez się ogranicza jej niezależność. Z drugiej jednak strony sprawna i niezależna prokuratura jest jednym z fundamentów krajowego systemu ochrony praw człowieka. Prokuratura upolityczniona nie będzie w stanie wykonywać swoich zadań obiektywnie, zwłaszcza w tych przypadkach, gdy odpowiedzialność za określone naruszenia praw człowieka będą ponosić politycy z rządzącego ugrupowania, a ponadto może być wykorzystywana do wszczynania politycznie motywowanych postępowań karnych. Z tego względu, zasada praworządności sprzeciwia się nadmiernemu upolitycznieniu prokuratury.

W tym kontekście najistotniejszym orzeczeniem ETPC jest wyrok w sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*.²² Laura Codruța Kövesi od października 2019 r. pełni urząd Europejskiego Prokuratora Generalnego. W latach 2006–2012 r. pełniła urząd prokuratora generalnego Rumunii, a w 2013 r. została powołana na stanowisko naczelnego prokuratora Krajowego Biura Antykorupcyjnego. Jej praca była bardzo dobrze oceniana i w lipcu 2016 r. prezydent powołał ją

18 Wyrok ETPC z 15 stycznia 2019 r. w sprawie *Shaykhatarov i in. przeciwko Rosji*, skarga nr 47737/10.

19 Wyrok ETPC z 11 lipca 2006 r. w sprawie *Gurov przeciwko Mołdawii*, skarga nr 36455/02.

20 Wyrok ETPC z 13 kwietnia 2006 r. w sprawie *Fedotova przeciwko Rosji*, skarga nr 73225/01.

21 Wyrok ETPC z 2 kwietnia 2013 r. w sprawie *Momčilović przeciwko Serbii*, skarga nr 23103/07.

22 Wyrok ETPC z 5 maja 2020 r. w sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*, skarga nr 3594/19.

na kolejną trzyletnią kadencję. Pozycja Kövesi uległa jednak osłabieniu po wyborach parlamentarnych w grudniu 2016 r. Nowy rząd wprowadził przepisy łagodzące odpowiedzialność karną za przestępstwa korupcyjne, a także ogłosił plany daleko idącej reformy sądownictwa. Działania te spotkały się z krytyką w Rumunii i za granicą, krytycznie odnosiła się do nich także Kövesi. W lutym 2018 r. rumuński Minister Sprawiedliwości przestał do *Consiliul Superior al Magistraturii* („CSM” – rumuński odpowiednik KRS, obejmujący swą właściwością także prokuratorów) raport zawierający negatywną ocenę pracy L. Kövesi. Zwrócono w nim uwagę m.in. na nadużywanie władzy oraz podważanie kompetencji Parlamentu, rządu i Sądu Konstytucyjnego, co doprowadziło do niesprawiedliwych reakcji wobec Rumunii ze strony organów europejskich i międzynarodowych. Raport kończył się wnioskiem Ministra o złożenie Kövesi z urzędu. CSM negatywnie zaopiniowało propozycję zwolnienia skarżącej, a prezydent na tej podstawie odmówił wydania dekretu usuwającego ją z zajmowanego stanowiska. Minister uznał jednak, że prezydent nie miał do tego kompetencji, w związku z czym złożył do Sądu Konstytucyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Ten zaś orzekł, że prezydent nie mógł odmówić uwzględnienia wniosku ministra i jest zobowiązany do zwolnienia skarżącej. Prezydent podporządkował się orzeczeniu i wydał dekret odwołujący skarżącą z jej dotychczasowego stanowiska.

L. Kövesi złożyła skargę do ETPC zarzucając władzom rumuńskim naruszenie art. 6 (prawo do sądu), 10 (wolność słowa) i 13 (prawo do skutecznych środków zaskarżenia) EKPC. Argumentowała, że nie miała możliwości zaskarżenia dekretu prezydenta, a samo zwolnienie było motywowane jej krytyką działań legislacyjnych rządów, do której była uprawniona jako naczelny prokurator.

ETPC przyznał rację skarżącej i stwierdził naruszenie dwóch przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: art. 6 i 10.

W odniesieniu do pierwszego z tych przepisów ETPC przypomniał, że spory dotyczące odwołania urzędnika publicznego z zajmowanego przezeń stanowiska wchodzą w zakres art. 6 EKPC, o ile prawo krajowe wprost nie wyłącza w tym zakresie dostępu do sądu, a takie wyłączenie jest uzasadnione. Trybunał uznał, że w omawianej sprawie prawo rumuńskie nie wykluczało drogi sądowej, a nawet gdyby to czyniło, to byłoby to nieuzasadnione. W tej sytuacji pozbawienie skarżącej drogi sądowej było niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC. ETPC dostrzegł, że teoretycznie skarżąca mogła zaskarżyć dekret Prezydenta do sądu administracyjnego, ale sąd ten miał kompetencje jedynie do kontroli formalnej i nie mógł zbadać zasadności usunięcia skarżącej z urzędu od strony merytorycznej. Co istotne, stwierdzając naruszenie Konwencji, ETPC odwołał się także do rosnącego znaczenia dokumentów Rady Europy i Unii Europejskiej dotyczących konieczności zapewnienia odwoływanym prokuratorom sprawiedliwej procedury.

ETPC orzekł także, że doszło do złamania gwarancji wolności słowa. Raport Ministra zawierający wniosek o złożenie Kövesi z urzędu szeroko odwoływał się do jej licznych wypowiedzi

krytycznych pod adresem działań legislacyjnych rządu. Trybunał uznał więc, że zwolnienie skarżącej było związane z korzystaniem przez nią z przystępującej jej wolności słowa. Takie ograniczenie nie było uzasadnione – nie służyło bowiem żadnemu ważnemu celowi, a w szczególności ochronie praworządności. Nie było także proporcjonalne. Skarżąca jako naczelny prokurator Krajowego Biura Antykorupcyjnego była uprawniona do zabierania głosu w sprawach dotyczących reform mogących negatywnie wpływać na niezależność sądownictwa oraz skuteczność zwalczania korupcji. Trybunał przywołał w tym zakresie Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z 2000 r., zgodnie z którą prokuratorzy powinni mieć prawo do uczestnictwa w debacie publicznej na tematy związane z wymiarem sprawiedliwości i ochroną praw człowieka. Wypowiedzi skarżącej nie stanowiły ataku personalnego, nie wykroczyły poza granice ściśle profesjonalnej krytyki. ETPC podkreślił, że odwołanie skarżącej zagrażało także niezależności sądownictwa, gdyż w świetle standardów międzynarodowych niezależność sądów i prokuratorów są ze sobą powiązane. Mogło także wywołać „efekt mrożący”, zniechęcając innych prokuratorów oraz sędziów do zabierania głosu w debacie publicznej.



**Najważniejsze
zakomunikowane sprawy
polskie i ich potencjalne
skutki**

1. Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce²³

Jedną z najciekawszych zawistych obecnie spraw polskich przed ETPC jest sprawa spółki Xero Flor dotycząca wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w składzie z udziałem wadliwie powołanej osoby.

W kwietniu 2015 r. spółka Xero Flor skierowała do TK skargę konstytucyjną. Skardze nadano bieg, jednak 5 lipca 2017 r. TK umorzył postępowanie ze względów proceduralnych. Jeden z sędziów zgłosił zdanie odrębne, w którym wskazał, że skład TK był niewłaściwy, gdyż uczestniczyła w nim osoba nieuprawniona do orzekania – M. Muszyński. W styczniu 2018 r. spółka złożyła skargę do ETPC zarzucając m.in. naruszenie art. 6 EKPC. Wskazała bowiem, że w związku z uczestnictwem w składzie orzekającym osoby nieuprawnionej, doszło do pogwałcenia prawa do sądu ustanowionego ustawą.

Rozpatrując skargę spółki ETPC będzie musiał przede wszystkim ustalić, czy postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane skargą konstytucyjną, jest objęte gwarancjami wynikającymi z art. 6 ust. 1 EKPC. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem ETPC, art. 6 ust. 1 EKPC może być bowiem stosowany do postępowań przed sądami konstytucyjnymi, o ile ich wynik jest decydujący dla wolności lub praw jednostki o charakterze cywilnym. Nie ma wątpliwości, że jeżeli w danym państwie sąd konstytucyjny, badając skargę konstytucyjną, może kontrolować konstytucyjność nie tylko przepisów, ale i ich zastosowania, a także uchylać zaskarżony wyrok, postępowanie przed nim może wejść w zakres art. 6 EKPC. Kompetencje polskiego Trybunału Konstytucyjnego są jednak ograniczone wyłącznie do kontroli norm, a sam wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonej normy nie oddziałuje bezpośrednio i automatycznie na wyrok sądu wydany w sprawie skarżącego. Mimo to, wydaje się, że można znaleźć argumenty na rzecz tezy o dopuszczalności zastosowania art. 6 EKPC do oceny postępowania przed TK. Skarga konstytucyjna stanowi w polskim systemie prawnym ważny mechanizm ochrony praw człowieka. Skuteczne rozpatrzenie skargi może umożliwić skarżącemu złożenie wniosku o wznowienie postępowania lub domaganie się odszkodowania za szkody wyrządzone przez niekonstytucyjne przepisy. Ponadto w niektórych przypadkach skarga konstytucyjna może być jedynym środkiem prawnym, za pomocą którego jednostka może skutecznie dochodzić ochrony swoich praw.²⁴

23 Skarga nr 4907/18, zakomunikowana 2 września 2019 r.

24 Zob. M. Szwed, *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 7, s. 47-48; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, opinia amicus curiae do ETPC z dnia 17 stycznia 2020 r. złożona w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, pkt 5-15.

W razie uznania, że art. 6 EKPC można zastosować w odniesieniu do postępowania przed TK w sprawie skargi konstytucyjnej, prawdopodobieństwo stwierdzenia przez ETPC naruszenia tego przepisu jest dość wysokie. Istnieją bowiem poważne argumenty świadczące o wadliwości wyboru trzech osób na stanowisko sędziów TK w grudniu 2015 r. Osoby te zostały bowiem wybrane na stanowiska obsadzone przez sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji w oparciu o podstawę prawną uznaną przez Trybunał Konstytucyjny za zgodną z Konstytucją²⁵. Choć żaden z wyroków TK nie unieważnił wprost wyboru wspomnianych trzech osób na stanowiska sędziów TK (gdyż Trybunał nie ma kompetencji do badania tego rodzaju uchwał Sejmu), to jednak logiczną konsekwencją wyroków Trybunału jest to, że osoby te nie zostały wybrane skutecznie. Zostały one bowiem wybrane na miejsca zajęte przez legalnie wybranych sędziów, a to jest niedopuszczalne. Sejm nie ma także kompetencji do unieważniania wyboru dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji. HFPC zwróciła uwagę, że nieprawidłowości w wyborze trzech osób dostrzegane są w doktrynie, orzecznictwie sądowym, a także przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który regularnie składa wnioski o wyłączenie ze składu orzekającego TK wadliwie wybranych osób. Co więcej, także niektóre organy międzynarodowe, w tym Komisja Europejska i Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, wskazują, że osoby te nie zostały legalnie wybrane i nie powinny uczestniczyć w rozstrzygnięciu spraw.

Stwierdzenie przez ETPC, że udział osób wybranych przez Sejm w grudniu 2015 r. w rozpoznawaniu spraw przed TK narusza art. 6 EKPC otworzyłoby drogę do składania skarg wielu obywatelom polskim. Nie można wykluczyć nawet możliwości wydania przez ETPC w przyszłości wyroku pilotażowego w tej sprawie. Ponadto, proces wykonania wyroku zostałby objęty nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy. Nie można także wykluczyć, że rozstrzygnięcie ETPC wpłynęłoby również na orzecznictwo TSUE i skłoniło polskie sądy do zadawania temu organowi unijnemu pytań prejudycjalnych dotyczących np. związania wyrokami TK wydanymi w niewłaściwym składzie.

2. Grzęda przeciwko Polsce²⁶

Sprawa *Grzęda przeciwko Polsce* dotyczy wygaszenia kadencji sędziów-członków KRS w związku z uchwaleniem przez Sejm kontrowersyjnej ustawy zmieniającej zasady wyboru członków tego organu.

Jan Grzęda jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. W styczniu 2016 r. został wybrany na członka KRS. Zgodnie z Konstytucją kadencja członków KRS pochodzących z wyboru trwa cztery lata – w przypadku skarżącego powinna zatem skończyć się w 2020 r. Jednakże w grudniu 2017 r. Sejm uchwalił ustawę, która wygasza kadencję wszystkich sędziowskich członków KRS.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15.

²⁶ Skarga nr 43572/18, zakomunikowana 9 lipca 2019 r.

Twórcy ustawy uzasadniali ten krok koniecznością wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., w którym za niekonstytucyjne uznano przepisy regulujące zasady wyboru członków KRS przez środowisko sędziowskie oraz wprowadzające indywidualną kadencję wybieralnych członków KRS. Nowa ustawa wprowadziła całkowicie odmienny model wyboru sędziów do KRS – odtąd mieli oni być wybierani nie przez innych sędziów, lecz przez Sejm. Ze względu na to, że ustawa nie zapewniała odwołanym członkom KRS żadnych środków zaskarżenia, sędzia Grzęda zwrócił się do ETPC, składając skargę opartą na zarzucie naruszenia art. 6 ust. 1 (prawo do sądu) i art. 13 (prawo do skutecznych środków odwoławczych) EKPC.

Podstawowym problemem prawnym, który będzie musiał rozstrzygnąć ETPC jest to, czy skrócenie kadencji członka KRS można uznać za sprawę dotyczącą „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”. Jak już wskazano, spory odnoszące się do usuwania sędziów czy prezesów sądów z urzędu oraz inne „spory pracownicze” z udziałem sędziów i innych funkcjonariuszy publicznych, są objęte gwarancjami wynikającymi z art. 6 EKPC. Funkcja w KRS nie stanowi jednak zatrudnienia (co przejawia się m.in. w tym, że członkowie KRS otrzymują jedynie diety za udział w pracach KRS, zamiast regularnego wynagrodzenia), w związku z czym powstaje pytanie, czy istotnie występuje w tym przypadku jakiś związek z prawami i obowiązkami o charakterze cywilnym. W razie uznania, że art. 6 EKPC znajdzie tu zastosowanie, jego naruszenie wydaje się oczywiste. Doszło bowiem do usunięcia skarżącego z zajmowanego przez niego stanowiska, bez zapewnienia mu jakiegokolwiek drogi sądowej. Wyłączenie drogi sądowej nie było przy tym uzasadnione. Ani Konstytucja, ani przepisy ustawy obowiązujące w dniu wyboru skarżącego, nie zezwalały na odwołanie sędziego wybranego na członka KRS. Ponadto, skrócenie kadencji członków KRS, razem z innymi zmianami wprowadzonymi ustawą z grudnia 2017 r., doprowadziło do naruszenia niezależności Rady, a tym samym, wzięwszy pod uwagę istotne kompetencje KRS, negatywnie wpłynęło także na niezależność sądownictwa.

Wyrok ETPC stwierdzający naruszenie art. 6 EKPC nie przywróci skarżącego, ani tym bardziej innych odwołanych członków KRS, na uprzednio zajmowane stanowiska. Może mieć jednak znaczenie w kontekście innych postępowań przed ETPC czy TSUE dotyczących np. prawidłowości powołania sędziów przez Prezydenta na podstawie uchwały podjętej przez KRS w nowym składzie. W tym kontekście warto odnotować, że w wyroku z 19 listopada 2019 r., TSUE wskazał, że fakt, iż neo-KRS została utworzona po wygaszeniu kadencji poprzednich członków jest istotną okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie jej niezależności.

3. Żurek przeciwko Polsce²⁷

Sprawa Żurek przeciwko Polsce jest po części zbliżona do omówionej wyżej sprawy *Grzęda przeciwko Polsce*, gdyż również dotyczy skrócenia kadencji sędziego-członka KRS. Pojawiają się w niej również i inne istotne problemy prawne. Skarżący, Waldemar

²⁷ Skarga nr 39650/18, zakomunikowana 14 maja 2020 r.

Żurek – sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie, były rzecznik KRS i aktywny członek Stowarzyszenia Sędziów „Themis”, zarzuca bowiem, że jest poddawany szykanom w związku z krytycznymi wypowiedziami, jakie formułował pod adresem rządowych reform sądownictwa. W tym kontekście skarżący wskazuje m.in., że organy podatkowe i CBA wszczęły kontrole w odniesieniu do jego i jego rodziny, był także wielokrotnie wzywany przez prokuraturę na przesłuchanie. Zdaniem skarżącego wszystkie te działania były związane z jego wypowiedziami i miały na celu wywołanie „efektu mrożącego”, odstrasżającego jego i innych sędziów od krytykowania rządu. W jego ocenie, narusza to art. 10 EKPC.

Ten wątek skargi wydaje się bardzo interesujący. Organizacje pozarządowe i stowarzyszenia sędziowskie wielokrotnie informowały o presji wywieranej na sędziów sprzeciwiających się działaniom rządu w obszarze wymiaru sprawiedliwości.²⁸ Niewątpliwie, działania takie stanowią poważne zagrożenie dla niezależności sądownictwa. Wyrok ETPC stwierdzający naruszenie art. 10 EKPC mógłby pokazać, że sędziowie poddawani takim działaniom są objęci ochroną międzynarodową.

4. Broda i Bojara przeciwko Polsce²⁹

Sprawy *Broda przeciwko Polsce* i *Bojara przeciwko Polsce* dotyczą odwoływania wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie kontrowersyjnej ustawy z 12 lipca 2017 r., która poszerzyła jego kompetencje w tym zakresie.

W 2014 r. skarżący zostali powołani na stanowiska wiceprezesów SO w Kielcach na 6 lat. W styczniu 2018 r. otrzymali pismo z Ministerstwa Sprawiedliwości informujące o odwołaniu ich ze stanowisk wiceprezesów. Gdy skarżący wystąpili o uzasadnienie przyczyn odwołania, Minister wskazał na przyznaną mu we wspomnianej ustawie z 12 lipca 2017 r. kompetencje do odwołania, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji, prezesów sądów bez żadnych dodatkowych warunków i bez możliwości zaskarżenia takiej decyzji. W odpowiedzi skarżący wskazali, że odwołanie ich ze stanowisk nie było obiektywnie uzasadnione, a zasada demokratycznego państwa prawnego wymagała, by Minister uzasadnił swą decyzję. Minister odpart jednak, że prawo nie nakłada na niego obowiązku przedstawiania uzasadnienia. Odwołani wiceprezesi złożyli skargi do ETPC w kwietniu i czerwcu 2018 r. zarzucając naruszenie art. 6 EKPC.

28 Zob. np. raport Amnesty International „Wolne sądy, wolni ludzie”, s. 11-20, https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Wolne-Sady-Wolni-Ludzie-Report_PL.pdf (ostatni dostęp: 17 lipca 2020 r.); M. Szuleka, M. Wolny, M. Kalisz, *Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019, s. 31-46, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/czas-proby-FIN_EM-BARGO_24072019-1.pdf (ostatni dostęp: 17 lipca 2020 r.); J. Kościerzyński, *Sędziowie pod presją – raport o metodach szykanowania przez władzę niezależnych sędziów*, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” 2019, https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport_Sedziowie_pod_presja_2019.pdf (ostatni dostęp: 17 lipca 2020 r.).

29 Skargi nr 26691/18 i 27367/18, zakomunikowane 2 września 2019 r.

Orzecznictwo ETPC na tle prawa odwoływanych prezesów sądów do dostępu do sądu można już uznać za ukształtowane. Pozbawienie prezesów możliwości zwrócenia się do sądu w celu kontroli usunięcia ze stanowiska wydaje się więc niezgodne z art. 6 EKPC. Ewentualny wyrok ETPC stwierdzający naruszenie Konwencji zapewne nie doprowadzi do przywrócenia skarżących na uprzednio zajmowane stanowisko, ale może zapobiec podobnie arbitralnemu odwoływaniu prezesów sądów w przyszłości.

5. Reczkowicz i inni przeciwko Polsce³⁰

Sprawa *Reczkowicz i inni przeciwko Polsce* dotyczy jednego z najistotniejszych obecnie problemów związanych ze stanem praworządności w Polsce, tj. orzekania w Sądzie Najwyższym przez sędziów powołanych przez Prezydenta na podstawie uchwały KRS po kontrowersyjnej zmianie zasad wyboru członków sędziowskich tego organu.

W postępowaniu tym ETPC rozpozna trzy połączone skargi. Stan faktyczny pierwszej z nich związany jest z oddaleniem przez Izbę Dyscyplinarną SN skargi kasacyjnej skarżącej od orzeczenia organów dyscyplinarnych adwokatury. Dwie pozostałe skargi dotyczą wyroków wydanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych po rozpoznaniu odwołań skarżących od uchwał KRS nieprzedstawiających ich do powołania na stanowisko sędziego. Wszyscy skarżący zarzucają, że składy SN rozpoznające ich środki zaskarżenia nie były „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EPKC. Dodatkowo, w skargach dotyczących procedury powołań sędziowskich podnoszony jest zarzut, że postępowanie przed KRS nie odpowiadało standardom bezstronności i niezależności.

W pierwszej kolejności ETPC będzie musiał ustalić, czy art. 6 ust. 1 EKPC w ogóle znajdzie zastosowanie w omówionych wyżej sprawach. Możliwość zastosowania tego przepisu w odniesieniu do sprawy dotyczącej postępowania dyscyplinarnego wydaje się nie budzić wątpliwości, tym bardziej, że kara dyscyplinarna nałożona na skarżącą była dość surowa (zawieszenie uprawnień adwokackich na 3 lata). Więcej kontrowersji mogą budzić dwie pozostałe skargi – o ile bowiem odwołanie sędziego z pewnością można byłoby uznać za sprawę dotyczącą „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”, o tyle dotychczasowe orzecznictwo ETPC nie daje jednoznacznej odpowiedzi, czy tę samą konstatację można sformułować w odniesieniu do powoływania sędziów (zob. również omówienie sprawy *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*).

Jeśli skargi zostaną uznane za dopuszczalne *ratione materiae*, ETPC będzie musiał zbadać, czy doszło do naruszenia konwencyjnych standardów na tle prawa do sądu niezależnego i bezstronnego ustanowionego ustawą. Jak wiadomo, kwestia ta była przedmiotem orzecznictwa TSUE i SN, które z pewnością Trybunał weźmie pod uwagę podejmując własne

³⁰ Skargi nr 43447/19, 49868/19 i 57511/19, zakomunikowane 5 czerwca 2020 r.

rozstrzygnięcie. Na wyrok w sprawie *Reczkowicz i inni przeciwko Polsce* wpływ może wywrzeć także wyrok Wielkiej Izby we wspomnianej już wcześniej sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*, w której Trybunał doprecyzuje standardy na tle prawa do sądu ustanowionego ustawą. Jak się jednak wydaje, wątpliwości co do statusu sędziów powołanych na wniosek KRS w nowym składzie są jeszcze poważniejsze, niż te których dotyczyła sprawa islandzka.

Stwierdzenie przez ETPC, że w zakomunikowanych sprawach doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC może mieć doniosłe znaczenie praktyczne, choć oczywiście skutki wyroku będą zależne od jego szczegółowej treści. Jeśli Trybunał orzeknie, że nowoutworzone izby SN nie stanowią „sądu ustanowionego ustawą”, będzie to znaczyło, że w zasadzie każde postępowanie przed tymi organami będzie, z punktu widzenia EKPC, wadliwe. Może to potencjalnie oznaczać konieczność wypłacenia zadośćuczynienia znaczącej liczbie skarżących oraz doprowadzić do wydania przez ETPC wyroku pilotażowego. Nie można jednak wykluczyć wydania wyroku bardziej zachowawczego, np. zakładającego, że w grę może wchodzić naruszenie nie tyle „prawa do sądu ustanowionego ustawą”, co zasady bezstronności i niezależności, co należy jednak oceniać z uwzględnieniem stanu faktycznego konkretnych spraw.

6. Sobczyńska i inni przeciwko Polsce³¹

Sprawa *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* dotyczy znanego i szeroko dyskutowanego w doktrynie polskiej problemu dopuszczalności sądowej kontroli postanowienia Prezydenta o odmowie powołania kandydata wskazanego w uchwale KRS na stanowisko sędziowskie.

W omówionym postępowaniu ETPC rozpozna łącznie skargi sześciu niepowołanych kandydatów. Troje z nich startowało w konkursach na stanowiska sędziowskie w 2005 r. i 2006 r. Wszyscy zostali pozytywnie zaopiniowani przez zgromadzenia ogólne sędziów oraz wysunięci do powołania w uchwale Krajowej Rady Sądownictwa. Mimo to w styczniu 2008 r. Prezydent wydał postanowienie o odmowie ich powołania, niezawierające żadnego uzasadnienia. Przez kolejne lata równoległe toczyło się postępowanie przed sądami administracyjnymi i Trybunałem Konstytucyjnym. Ostatecznie, w październiku 2012 r. NSA oddalił skargę kasacyjną niepowołanych kandydatów, wskazując m.in. że kwestia powołań sędziowskich stanowi materię konstytucyjną i nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z czerwca 2012 i czerwca 2013 r. (utrzymanym w mocy postanowieniem z 2014 r.) odmówił nadania biegu skargom konstytucyjnym wniesionym przez kandydatów.

Powołania trzech pozostałych kandydatów, których skargi rozpozna ETPC, odmówił prezydent Andrzej Duda w 2016 r. Złożyli oni skargi do WSA w Warszawie, które zostały jednak

31 Skargi nr 62765/14, 62769/14, 62772/14 i 11708/18, zakomunikowane 14 maja 2020 r.

odrzucone w grudniu 2016 r. Sąd, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa w opisanych wyżej sprawach, wskazał, że kompetencja prezydenta do powoływania sędziów ma charakter dyskrecjonalny i nie podlega kontroli sądowej. W grudniu 2017 r. NSA oddalił skargi kasacyjne złożone przez kandydatów. W postępowaniu tym uczestniczyli także Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka. W swojej skardze kasacyjnej HFPC argumentowała m.in., że przyjęcie, iż prezydentowi przysługuje nieograniczona i niepodlegająca kontroli kompetencja do odmowy powołania sędziego, zagrażałoby niezależności sądownictwa i niezawisłości sądów, a także byłoby niezgodne ze standardami międzynarodowymi.

W swoich skargach do ETPC wszyscy niepowołani kandydaci podnieśli zarzut naruszenia art. 6 (prawo do sądu) i art. 13 EKPC (prawo do skutecznych środków zaskarżenia). Dodatkowo kandydaci niepowołani przez prezydenta A. Dudę zarzucili także naruszenie art. 8 EKPC (prawo do ochrony prywatności) wskazując, że arbitralna odmowa powołania zniszczyła ich kariery zawodowe.

Wyrok Trybunału w omawianej sprawie może mieć charakter precedensowy. Dotychczasowe orzecznictwo ETPC nie daje jasnej odpowiedzi na to, czy postępowanie w sprawie powołania sędziego można uznać za sprawę dotyczącą „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu wydanym po rozpoznaniu skarg kasacyjnych kandydatów niepowołanych przez prezydenta A. Dudę uznał, że art. 6 EKPC nie ma tu zastosowania, odróżniając przypadek powołania sędziego od odwołania sędziego czy prezesa sądu.³² Można jednak znaleźć argumenty na rzecz tezy odmiennej. Powołanie, zwłaszcza na kolejne stanowisko sędziowskie, a więc „awans”, można postrzegać jako „spór pracowniczy” w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie ETPC. Ponadto, proces powołań w Polsce nie ma charakteru czysto uznaniowego – akt powołania przez Prezydenta wien czy długotrwałą, uregulowaną w przepisach prawa procedurę. Nie sposób także ignorować faktu, że zasady dotyczące powołań sędziowskich, zwłaszcza na kolejne stanowisko, mają istotne znaczenie z punktu widzenia niezależności sądownictwa.

Stwierdzenie przez ETPC naruszenia art. 6 EKPC wiązałoby się z koniecznością wykonania wyroku Trybunału. Można rozważać, czy wystarczająca byłaby tu zmiana linii orzeczniczej sądów administracyjnych, czy też konieczna byłaby nowelizacja przepisów ustaw lub wręcz Konstytucji, w razie uznania, że poddanie kontroli sądowej postanowienia Prezydenta wydanego w ramach przysługującej mu prerogatywy, byłoby z nią niezgodne.

32 Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17.



IV.

**Czas postępowań
przed ETPC**

1. Informacje wstępne

Jednym z elementów, który należy wziąć pod uwagę przy ocenie odpowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w państwach Rady Europy (w tym w Polsce), jest aspekt czasowy postępowań prowadzonych przed tym organem. Często ten kontekst wysuwa się na pierwszy plan przy analizie reakcji europejskich trybunałów na zmiany, których doświadczamy w ostatnich latach w ramach porządków krajowych. Choć nie może on przystąpić do dyskusji merytorycznej o zarzutach sformułowanych w skargach oraz orzeczeniach wydanych w ich następstwie, to niewątpliwie nie jest bez znaczenia, bo rozstrzygnięcie wydane zbyt późno może spowodować trudności w jego wyegzekwowaniu, a gdy zarzut dotyczy właściwie zmian o charakterze systemowym – w odwróceniu ich skutków.

Dlatego też kwestia ta powinna być przedstawiona z kilku perspektyw: przede wszystkim właściwości, ram prawnych i proceduralnych funkcjonowania danego organu, dotychczasowej praktyki, liczby rozpatrywanych spraw i wynikającego z nich obciążenia, ale też zmieniających się okoliczności i charakteru spraw. Przy analizie tego zagadnienia nie sposób też uniknąć odwołań i porównań do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który jest najczęściej przywoływany w kontekście spraw związanych z praworządnością. Choć jeszcze niedawno kojarzony był on głównie ze sporami o charakterze gospodarczym i ekonomicznym – to dziś stanowi jeden z najważniejszych przystanków w walce o praworządność i prawa człowieka. Wyraźnie też widać, że coraz częściej europejskie sądy korzystają z możliwości zadania pytań prejudycjalnych. W 2019 r. odnotowano rekordowy wpływ pytań prejudycjalnych – łącznie 641, podczas gdy w 2018 r. było ich 568³³.

Analiza długości trwania postępowań powinna być poprzedzona kilkoma zastrzeżeniami wstępnymi. Pierwszym z nich jest założenie, że automatyczne zestawienie aktywności ETPC oraz TSUE pod względem czasowym nie jest w pełni uprawnione ze względu na różnice w sposobie inicjowania postępowań. Podczas gdy postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach indywidualnych są prowadzone jeszcze w trakcie trwania postępowania krajowego w następstwie pytania prejudycjalnego sądu, to wniesienie skargi do ETPC musi być poprzedzone wyczerpaniem środków krajowych (z zastrzeżeniem, że dotyczy to środków efektywnych w rozumieniu Konwencji). Choć poza zakresem niniejszego opracowania znajduje się odwołanie do postępowań prowadzonych przed TSUE z inicjatywy Komisji Europejskiej, to należy wspomnieć, że one również wpływają na postrzeganie efektywności Trybunału i generują jego aktywność orzeczniczą.

33 Raport z działalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w 2019 r. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/ra_pan_2019_interieur_en_final.pdf, (data dostępu: 21.07.2020 r.).

Ponadto szczególne znaczenie w kontekście analizy tego elementu ma również brak przyjęcia przez Polskę Protokołu nr 16 do Konwencji, który przewiduje istnienie mechanizmu, który może być postrzegany jako odpowiednik procedury pytań prejudycjalnych. Zgodnie z przyjętym w Protokole rozwiązaniem z wnioskiem o opinię doradczą w istotnych kwestiach dotyczących interpretacji lub stosowania praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokołach mogą wystąpić sądy najwyższe i trybunały (zazwyczaj jest to Sąd Najwyższy danego państwa i/lub Trybunał Konstytucyjny). Warto jednak zaakcentować różnice z procedurą prejudycjalną znaną przed TSUE. Przede wszystkim podmiotem inicjującym takie postępowanie może być jedynie sąd najwyższej instancji lub trybunał, a wystąpienie z wnioskiem ma charakter całkowicie fakultatywny. Opinie doradcze wydane w ramach tej procedury nie są wiążące dla sądu³⁴.

Już na tym etapie warto też podnieść problem ograniczonego zakresu zastosowania przez ETPC tzw. procedury interim measure, którą można przyrównać do zabezpieczenia. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami na mocy Artykułu 39 Regulaminu Trybunału³⁵, Trybunał może zlecić zastosowanie środków tymczasowych wiążących dla danego Państwa. Środki te są stosowane tylko w wyjątkowych przypadkach, jeżeli ETPC uzna, że skarżący jest narażony na rzeczywiste ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody w przypadku ich niezastosowania. Najczęściej tego rodzaju decyzje ETPC wydaje w sprawach dotyczących ekstradycji lub wydalenia, w sytuacjach gdy istnieje ryzyko zastosowania kary śmierci, tortur, niehumanitarnego traktowania, utraty życia lub zdrowia. Zgodnie z informacjami statystycznymi w latach 2017 – 2019 do Trybunału co roku trafiało około 1500-1700 wniosków o zastosowaniu środka tymczasowego. Jednak mniej niż 10 % kończyło się wydaniem takiej decyzji (od 117 w 2017 r. do 145 w 2019 r.)³⁶. W kontekście spraw dotyczących sądów warto przywołać jedną z ostatnich decyzji Trybunału, która zapadła w sprawie *Gyulumyan i inni przeciwko Armenii* (skarga nr 25240/20)³⁷. Dotyczyła ona poprawki do Konstytucji Armenii. W 2015 r. zmieniono Konstytucję Armenii, wprowadzając 12-letnią nieodnawialną kadencję sędziów Trybunału Konstytucyjnego i ustanawiając 6-letni nieodnawialny mandat dla Prezesa Trybunału. Jednak zgodnie z ustaleniami przejściowymi sędziowie, którzy byli mianowani przed wejściem w życie tych poprawek mieli nadal pełnić swą funkcję zgodnie z poprzednimi regułami, tj. byli mianowani do momentu ich przejścia na emeryturę. Podobnie prezes Trybunału miał zachować swój mandat do przejścia na emeryturę. Niedawno zdecydowano o zmianie Konstytucji i przyjęto, że wszyscy sędziowie TK mają 12-letnią kadencję, bez względu na datę ich powołania. Poprawki te zostały uchwalone przez Parlament i weszły w życie w czerwcu 2020 r. Tym samym zakończono kadencję trzech skarżących i mandat czwartego skarżącego jako Prezesa TK.

34 Protokół nr 16 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności sporządzony w Strasburgu 2 października 2013 r.

35 Regulamin ETPC. Niniejsza wersja Regulaminu weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. Ostatnią uwzględnioną zmianą w tekście Regulaminu jest zmiana dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka zebrany na posiedzeniu plenarnym w dniu 4 listopada 2019 r.

36 https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_01_ENG.pdf (data dostępu: 13.07.2020).

37 [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#\[%22itemid%22:\[%22003-6744576-8998072%22\]\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#[%22itemid%22:[%22003-6744576-8998072%22]]) (data dostępu: 13.07.2020).

Osoby te złożyły wniosek do Trybunału o zastosowanie środków tymczasowych. Trybunał postanowił odrzucić wniosek, ponieważ w jego ocenie nie znajduje się on w zakresie zastosowania zasady 39 (tymczasowe środki) Regulaminu Trybunału, ponieważ nie wiązało się to z poważnym ryzykiem poważnej i nieodwracalnej szkody dla podstawowych praw wynikających z Konwencji. We wniosku skarżący zarzucali, że przyjęcie poprawki do Konstytucji nastąpiło z naruszeniem prawa krajowego i w sposób arbitralny. Wskazali także, że poprawki te były konsekwencją długiego procesu nękanie sędziów TK, które rozpoczęło się po zmianie rządu w 2018 r. i zintensyfikowało po tym, jak Trybunał Konstytucyjny zaakceptował wniosek złożony przez byłego prezydenta Armenii Roberta Kocharyan, dotyczący konstytucyjności postępowania karnego przeciwko niemu. W swoim wniosku skarżący powołali się na art. 6 EKPC (prawo do rzetelnego procesu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 14 (zakaz dyskryminacja) i art. 18 (ograniczenie stosowania ograniczeń praw) oraz art. 1 protokołu nr 1 (ochrona własności) i art. 1 protokołu nr 12 (ogólny zakaz dyskryminacji). Chociaż uznano, że wniosek wnioskodawców o zastosowanie środka tymczasowego jest poza zakresem reguły 39, to wskazano, że nadal mają oni możliwość wniesienia skargi i dochodzenia swoich praw przed Trybunałem, który może postanowić o przyznaniu pierwszeństwa niektórym wnioskom.

Na tym etapie analizy warto też podkreślić, że pomimo powyższych uwag ETPC jest organem, do którego obywatele polscy często kierują sprawy i niewątpliwie podobnie jest i będzie w wypadku spraw związanych ze zmianami w obszarze wymiaru sprawiedliwości. 1 stycznia 2020 r. sprawy dotyczące Polski stanowiły 2,1 % spraw zawisłych przed Trybunałem. W związku z tym Polska znajdowała się na 10 miejscu wśród państw objętych jurysdykcją Trybunału za Rosją, Turcją, Ukrainą, Rumunią, Włochami, Azerbejdżanem, Armenią, Bośnią i Hercegowiną oraz Serbią. Warto wskazać, że w ostatnich latach liczba wyroków wydawanych w sprawach polskich nie jest duża (w 2018 r. – 21, 2019 r. – 12). Podobnie wygląda sytuacja komunikowanych spraw. W 2019 r. odnotowaliśmy 55 komunikacji opublikowanych na stronach Trybunału, a rok wcześniej 52 sprawy/grupy spraw przedstawiono rządowi. W pierwszej połowie 2020 r. Rząd zapoznano z 21 sprawami. Warto również wskazać, że liczba nowych wyroków, które przekazywane są do Komitetu Ministrów Rady Europy do wykonania z roku na rok spada. W 2011 r. było ich 211 a w 2019 r. 38. Niewątpliwie liczba spraw wpływa na sposób działania Trybunału i organizację jego pracy, więc dane te warto wziąć pod uwagę w dalszych rozważaniach.

2. Aspekt czasowy postępowania przed ETPC

Pomimo powyższych zastrzeżeń analiza aspektu czasowego postępowania przed ETPC jest niezwykle ważna. Niekiedy kwestia czasu może bowiem wpływać na decyzję o złożeniu skargi i inicjowaniu takiego postępowania. Istotne będzie również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zasadnie jest on często przedmiotem krytyki ze strony obserwatorów, pełnomocników, ale też samych stron postępowania. W ramach niniejszego opracowania istotne

będzie nie tylko przyjrzenie się harmonogramowi procedowania strasburskiego Trybunału w sprawach, które dotyczą szeroko pojętego kryzysu praworządności, ale także wskazanie, jak te sprawy prezentują się na tle innych polskich spraw, które trafiają obecnie na wokandę Strasburga oraz zestawienie ich z postępowaniami prowadzonymi przeciwko innym państwom, w których pojawiły się podobne zarzuty.

Sprawą, która może być punktem odniesienia dla spraw polskich, jest sprawa *Baka przeciwko Węgrom*. Jest ona niewątpliwie często przywoływana zarówno w postępowaniach krajowych, jak i w sprawach przed europejskimi trybunałami, a także dyskusjach naukowych i eksperckich. Do komunikacji tej skargi doszło po ośmiu miesiącach od jej wniesienia, a całościowo postępowanie przed ETPC trwało w niej 4 lata i 3 miesiące, a do wydania wyroku przez Izbę 2 lata i 2 miesiące.

2.1. Sprawa Baka przeciwko Węgrom

- 1** 1 stycznia 2012 r. – wygaśnięcie kadencji Prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego
- 2** 14 marca 2012 r. – wniesienie skargi przez skarżącego
- 3** 29 listopada 2012 r. – komunikacja sprawy Rządowi Węgier
- 4** 27 maja 2014 r. – wyrok Izby ETPC
- 5** 23 czerwca 2016 r. – wyrok Wielkiej Izby ETPC

Wspomniana sprawa jest ważną lekcją i może stanowić pewien punkt wyjścia do dyskusji o czasie trwania postępowań przed ETPC w sprawach dotyczących sądownictwa. Jest również okazją do zasygnalizowania, że pomimo upływu ponad czterech lat od ostatecznego rozstrzygnięcia Komitet Ministrów Rady Europy wciąż uznaje wyrok w tej sprawie za niewykonany i podnosi nieustannie konieczność podjęcia reform, ale jak wiadomo ich zainicjowanie zależy wciąż od woli politycznej. Tym samym skuteczność działań strasburskiego Trybunału w sprawach praworządności i niezawisłości sędziowskiej musi być analizowana też z perspektywy efektywności systemu wykonywania wyroków – tak w aspekcie indywidualnym, jak i generalnym.

3. Aspekt czasowy spraw polskich przed Trybunałem

Podobnie do wspomnianej powyżej mogą potoczyć się sprawy polskie. Warto jednak zaznaczyć, że chociaż początek kryzysu praworządności w Polsce datuje się na jesień 2015 roku to komunikacje pierwszych spraw z tego zakresu odnotowaliśmy dopiero w połowie 2019 roku. Lektura kalendarium tych spraw pozwala wskazać, że trafiły one do Trybunału systematycznie od początku 2018 roku.

3.1. Sprawy związane z funkcjonowaniem Krajowej Rady Sądownictwa

Sprawa *Grzęda przeciwko Polsce*

- 1 6 marca 2018 r. – wybór członków nowej KRS
- 2 4 września 2018 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 3 9 lipca 2019 r. – zakomunikowanie skargi Rządowi RP

Sprawa *Żurek przeciwko Polsce*³⁸

- 1 6 marca 2018 r. – wybór członków nowej KRS
- 2 6 sierpnia 2018 r. – złożenie skargi do ETPC
- 3 14 maja 2020 r. – zakomunikowanie skargi Rządowi RP

3.2. Sprawy dotyczące niepowołania sędziów przez Prezydenta RP

Sprawy *Sobczyńska, Klepacz, Brukiewicz przeciwko Polsce*

- 1 7 września 2014 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2 14 maja 2020 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

³⁸ Sprawa *Żurek przeciwko Polsce*, skarga nr 39650/18, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22doc-name%22:%5BBurek%22%22documentcollectionid%22:%5BGRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22COMMUNICATEDCASES%22%22itemid%22:%5B2001-202650%22%7D> (data dostępu: 13.07.2020).

Sprawy *Hejosz, Przysiężniak, Piaseczny przeciwko Polsce*³⁹

- 1** 28 lutego 2018 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2** 14 maja 2020 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

3.3. Sprawy związane ze statusem Trybunału Konstytucyjnego

Sprawa *Xero Flor przeciwko Polsce*

- 1** 3 stycznia 2018 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2** 2 września 2019 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

3.4. Sprawy związane z pozbawieniem funkcji prezesów lub wiceprezesów sądów

Sprawa *Broda i Bojara przeciwko Polsce*

- 1** 1 czerwca 2018/ 6 kwietnia 2018 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2** 2 września 2019 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

3.5. Sprawy związane ze statusem Sądu Najwyższego i nowych izb

Sprawa *Reczkowicz przeciwko Polsce*⁴⁰

- 1** 6 sierpnia 2019 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2** 5 czerwca 2020 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

39 Sprawy *Hejosz, Przysiężniak, Piaseczny przeciwko Polsce*, skarga nr 11708/18, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%7B%22docname%22:%5B%22sobczyk%22,%5B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%5B%22CHAMBER%22,%5B%22COMMUNICATEDCASES%22%7D%7D%22itemid%22:%5B%2201-202826%22%7D%7D> (data dostępu: 13.07.2020).

40 Sprawa *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%7B%22respondent%22:%5B%22POL%22%7D%7D%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATEDCASES%22%7D%7D%22itemid%22:%5B%2201-203246%22%7D%7D> (data dostępu: 13.07.2020).

Sprawa Dolińska-Ficek przeciwko Polsce⁴¹

- 1 12 września 2019 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2 5 czerwca 2020 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

Sprawa Ozimek przeciwko Polsce⁴²

- 1 22 października 2019 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2 5 czerwca 2020 r. – komunikacja skargi Rządowi RP przez ETPC

Pierwszą ze spraw powiązaną bezpośrednio z reformami w obszarze sądownictwa, którą ETPC przedstawił Rządowi RP była sprawa sędziego Jana Grzędy, dotycząca, jak już wskazano, skrócenia kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa. Do tego etapu doszło po 10 miesiącach od daty wniesienia skargi do Trybunału. Najszybciej zakomunikowaną sprawą związaną z funkcjonowaniem organizacyjnym i ramami wymiaru sprawiedliwości jest natomiast sprawa *Ozimek przeciwko Polsce*, w której komunikacja nastąpiła po około 8 miesiącach od wniesienia skargi. Jednakże warto podkreślić, że została ona połączona ze sprawą *Reczkowicz przeciwko Polsce* zainicjowaną dwa miesiące wcześniej. W pozostałych sprawach ten okres wstępny postępowania przed ETPC był dłuższy i średnio wynosił około 16 miesięcy. Konieczne jest jednak zwrócenie szczególnej uwagi na sprawy *Sobkiewicz*, *Klepacz*, *Brukiewicz*, w których od czasu zarejestrowania skargi do czasu ich przedstawienia przez strasburski Trybunał polskim władzom upłynęło blisko sześć lat.

Zestawienie niniejszych spraw już na tym etapie pokazuje, że czas postępowania przed ETPC w polskich sprawach praworządności w większości wypadków od wniesienia skargi do czasu wydania ewentualnego wyroku przez Izbę przekroczy dwa lata. W połączeniu z analizą zmian wprowadzanych w Polsce oraz pogłębianiem kryzysu praworządności musi to niepokoić, bo chociaż zasady proceduralne, które obowiązują przed ETPC są znane, to istnieją sprawy, które pokazują, że ta „szybsza ścieżka” w Trybunale też jest możliwa. Zgodnie z Regułą 41 Regulaminu Trybunału „*Decydując o kolejności, w jakiej sprawy mają być rozpoznane, Trybunał bierze pod uwagę znaczenie oraz pilność podniesionych kwestii, według kryteriów przez*

41 Sprawa *Dolińska - Ficek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22respondent%22:%5B%22POL%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATEDCASES%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-203246%22%5D%7D> (data dostępu: 13.07.2020).

42 Sprawa *Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 57511/19, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22respondent%22:%5B%22POL%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMUNICATEDCASES%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-203246%22%5D%7D> (data dostępu: 13.07.2020).

siebie ustalonych. Jednakże, Izba lub jej Przewodniczący może odstąpić od tych kryteriów, ażeby przyznać pierwszeństwo określonej skardze". Jednocześnie w artykule 40 przewidziano, że „W wypadkach niecierpiących zwłoki, Szef Kancelarii może, z upoważnienia Przewodniczącego Izby, bez uszczerbku dla możliwości podjęcia innych kroków procesowych, za pomocą wszelkich dostępnych mu środków powiadomić zainteresowaną skargą Układającą się Stronę o wniesieniu skargi i, skrótno, o jej przedmiocie". Według zasad polityki priorytetyzacji sprawy podzielono na 7 kategorii⁴³:

- I. sprawy pilne – sprawy związane z ryzykiem utraty życia albo zdrowia, sprawy osób pozbawionych wolności, sprawy związane z sytuacją rodzinną – szczególnie gdy dotyczą sytuacji dziecka
- II. sprawy, których rozstrzygnięcie ma znaczenie dla efektywności systemu konwencyjnego lub dotyczą zagadnień o szerokim znaczeniu
- III. sprawy, w których występują zarzuty naruszenia art. 2,3,4, oraz 5 EKPC
- IV. sprawy dobrze umotywowane dotyczące innych artykułów EKPC
- V. sprawy dotyczące już ugruntowanego orzecznictwa
- VI. sprawy, w których wątpliwa jest ich dopuszczalność
- VII. sprawy oczywiście bezzasadne.

Przykładem sprawy, w której działania ETPC były wyjątkowo szybkie (z perspektywy innych procedowanych spraw) była sprawa *Rybicka i Solska przeciwko Polsce*⁴⁴ dotycząca ekshumacji wbrew woli członków rodziny zmarłych. Skarga została zakomunikowana po pięciu miesiącach od jej wniesienia, a wyrok wydano po roku od poinformowania Rządu o skardze. Tym samym całe postępowanie w sprawie trwało 1 rok i 5 miesięcy. Warto jednak podkreślić, że i tak orzeczenie wydano po dokonaniu ekshumacji.

Sprawa *Rybicka i Solska przeciwko Polsce*

1

19 kwietnia 2017 r. – wniesienie skargi do ETPC

2

22 września 2017 r. – zakomunikowanie skargi Rządowi RP

3

20 września 2018 r. – wyrok ETPC

Szczególne uwagi komentatorów i opinii publicznej jest obecnie zwrócona na sprawę *Ástráðsson przeciwko Islandii*. Pokazała ona rolę ETPC w kształtowaniu standardów praworządności. Kalendarium aktywności ETPC w niniejszej sprawie również jednak zasługuje na uwagę. Wynika z niego, że do komunikacji sprawy doszło po 19 dniach od wniesienia skargi,

43 https://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf

44 Sprawa *Rybicka i Solska przeciwko Polsce*, skargi nr 30491/17 oraz 31083/17.

a wyrok izbowy ogłoszono po 9 miesiącach od przedstawienia sprawy Rządowi. Obecnie strony oczekują na rozstrzygnięcie Wielkiej Izby Trybunału.

Sprawa *Ástráðsson przeciwko Islandii*

- 1** 31 maja 2018 r. – wniesienie skargi przez skarżącego do ETPC
- 2** 19 czerwca 2018 r. – komunikacja sprawy Rządowi Islandii
- 3** 12 marca 2019 r. – wyrok Izby ETPC
- 4** 9 września 2019 r. – przyjęcie odwołania przez Wielką Izbę ETPC
- 5** 5 lutego 2020 r. – rozprawa przed Wielką Izbą ETPC

Warto jednak podkreślić, że w 2018 r. ETPC zakomunikował łącznie tylko 9 spraw przeciwko Islandii i wydał łącznie 2 wyroki. W 2019 r. sprawa wyglądała podobnie – ETPC opublikował 6 wyroków i przedstawił islandzkiemu Rządowi 5 spraw.

Na tym tle wypada również zasygnalizować jak wyglądało kalendarium działań przed ETPC we wcześniej omówionej sprawie *Denisov przeciwko Ukrainie*, w której postępowanie w Strasburgu trwało blisko 7 lat. Od momentu wniesienia skargi do przedstawienia jej władzom ukraińskim upłynęło natomiast ponad 2 lata.

Sprawa *Denisov przeciwko Ukrainie*

- 1** 8 grudnia 2011 r. – wniesienie skargi do ETPC
- 2** 15 stycznia 2014 r. – komunikacja sprawy Rządowi Ukrainy
- 3** 25 kwietnia 2017 r. – zrzeczenie się właściwości do rozpoznania sprawy przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby
- 4** 18 października 2017 r. – rozprawa przed Wielką Izbą ETPC
- 5** 25 września 2018 r. – wyrok Wielkiej Izby ETPC

Uzasadnionym jest również zwrócenie uwagi na wspomnianą wyżej sprawę *Kovesi przeciwko Rumunii*, która dotyczyła usunięcia skarżącej ze stanowiska naczelnego prokuratora Krajowego Biura Antykorupcyjnego. W sprawie tej skarga została przedstawiona rumuńskiemu

Rządowi w ciągu miesiąca od dnia jej złożenia do Trybunału, a wyrok izbowy wydano po niecałym roku i 5 miesiącach od daty komunikacji.

Sprawa *Kovesi przeciwko Rumunii*

- 1 28 grudnia 2018 r. – złożenie skargi do ETPC;
- 2 30 stycznia 2019 r. – komunikacja sprawy przez ETPC Rządowi Rumunii;
- 3 10 czerwca 2019 r. – opinia *amicus curiae* HFPC;
- 4 5 maja 2020 r. – wyrok ETPC.

Należy jednak zauważyć, że sprawy dotyczące praworządności nie są jedynymi, które uczą cierpliwości, jeśli chodzi o działania ETPC. Warto w tym kontekście przypomnieć zakomunikowane w czerwcu 2020 r. sprawy osób żyjących w związkach jednopłciowych. Niektóre z przedstawionych Rządowi skarg zostały złożone do Trybunału blisko osiem lat temu⁴⁵.

Warto jednak zaznaczyć, że większość spraw, które zostały w 2020 roku przedstawione Rządowi, są wynikiem skarg złożonych do Trybunału w latach 2017-2019. Natomiast wyroki, które ETPC ogłaszał w 2020 r. są konsekwencją w większości spraw komunikowanych w 2015 – 2017 roku, a wniesionych do Trybunału nawet w 2011 roku⁴⁶.

4. Wnioski

Podsumowując, aspekt czasowy postępowań w sprawach indywidualnych ze względów konstrukcyjnych i instytucjonalnych w większości przypadków działa i będzie działał na korzyść Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Postępowanie przed TSUE trwa średnio 15 miesięcy, więc zdecydowanie krócej niż przed ETPC, a ponadto może być zainicjowane w trakcie trwania postępowania krajowego. To sprawiło, że pierwsze akty walki o praworządność na forum europejskich Trybunałów rozegrały i rozgrywają się w Luksemburgu.

45 Sprawa *Formela przeciwko Polsce* – złożona w 2012 r., sprawa *Szypuła przeciwko Polsce* – złożona w 2014 r., sprawa *Handzlik – Rosuł i Rosuł przeciwko Polsce* – złożona w 2019 r., sprawa *Grochulski przeciwko Polsce* – wniesiona w 2015 r., sprawa *Meszkes przeciwko Polsce* – złożona w 2019 r., sprawa *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce* – wniesione w 2017 r., sprawa *Starska przeciwko Polsce* – wniesiona w 2018 r.

46 Tytułem przykładu można wskazać sprawę *Łabudek przeciwko Polsce* – złożona w 2013, a zakomunikowana w 2016 r., sprawa *Jezior przeciwko Polsce* – złożona w 2011 r., zakomunikowana w 2012 r.; sprawa *Grobelny przeciwko Polsce* – złożona w 2012 r., a zakomunikowana w 2015 r.

Trudno natomiast oszacować, kiedy wspomniane sprawy polskie zostaną rozstrzygnięte przez ETPC, ponieważ musi minąć co najmniej kilka miesięcy na wymianę pism (obserwacji) pomiędzy Rządem a skarżącymi, a nie można wykluczyć, że w niektórych sprawach Trybunał dał również stronom szansę na podjęcie prób polubownego załatwienia sprawy. Tempo rozpatrywania niektórych skarg pokazuje jednak, że ETPC coraz częściej traktuje skargi dotyczące praworządności priorytetowo. Nie można również oprzeć się wrażeniu, że Trybunał komunikuje sprawy w grupach tematycznych i wpływa to na jego działania. Nie można więc wykluczyć, że taką praktykę Trybunału dostrzegą pełnomocnicy i skarżący. Może więc zdarzyć się, że w ten sposób zostaną ukierunkowane działania osób i podmiotów zaangażowanych w obronę praworządności.



Przyszłość postępowań przed ETPC

1. Potencjalne sprawy polskie związane z praworządnością

Jak wskazano wyżej, przed Trybunałem toczy się obecnie kilka postępowań o bardzo dużym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praworządności w Polsce. Można jednak wskazać na dalsze obszary, w których litygacja przed ETPC mogłaby potencjalnie przynieść korzyści.

Jednym z takich obszarów są z pewnością postępowania dyscyplinarne sędziów. Sprawa *Reczkowicz i inni przeciwko Polsce* związana jest ze statusem Izby Dyscyplinarnej SN, ale wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, by kwestionować przed Trybunałem także inne aspekty postępowań dyscyplinarnych. W grę może wchodzić zarówno art. 6 ust. 1 EKPC (jeśli chodziłoby o przejawy nierzetelności proceduralnej), jak i art. 8 czy 10 EKPC (jeśli doszłoby do niestusznego, nieproporcjonalnego ukarania lub wymierzenia sankcji tytułem odwetu za korzystanie przez sędziego z wolności słowa). Przykładowo, wydaje się, że w skardze do ETPC można byłoby kwestionować sankcje dyscyplinarne nakładane z tytułu niewywiązania się z obowiązku ujawnienia w oświadczeniu członkostwa w zrzeszeniu i stowarzyszeniu. W sytuacji tej dochodzi bowiem do ingerencji w prawo do prywatności (art. 8 EKPC), a także wolności zrzeszania się (art. 11 EKPC).

Interesujące mogłoby być także postępowanie dotyczące delegacji sędziowskich. Kontrowersje budzi przede wszystkim brak możliwości zaskarżenia decyzji Ministra o odwołaniu sędziego z delegacji, co można postrzegać jako naruszenie wobec takiego sędziego prawa do sądu. Nie wydaje się jednak bezzasadne argumentowanie, że także udział sędziego delegowanego w rozpoznawaniu spraw, zwłaszcza mających „znaczenie polityczne”, narusza prawo do sądu bezstronnego i niezależnego, skoro sędzia taki może być w każdej chwili i z dowolnych powodów odwołany przez Ministra Sprawiedliwości.

Wreszcie, zapewne można się też spodziewać skarg dotyczących statusu asesorów. W tym zakresie warto przypomnieć, że w wyroku w sprawie *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce* ETPC, orzekł, że wydawanie orzeczeń przez asesorów jest niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC. Rozstrzygnięcie to zapadło jednak na kanwie dawnego stanu prawnego, gdy asesorzy nie byli dostatecznie chronieni przed arbitralnym usunięciem z urzędu. Obecnie formalnie posiadają oni odpowiednie gwarancje w tym zakresie, niemniej biorąc pod uwagę ogół bieżących problemów ze stanem praworządności w Polsce można argumentować, że asesor, którego powołanie na stanowisko sędziowskie uzależnione jest od uchwały KRS, której niezależność i legalność funkcjonowania bywają podważane, oraz niepodlegającego zaskarżeniu postanowienia Prezydenta, nie jest dostatecznie niezależny.

2. Podsumowanie

Jak już podkreślono wcześniej, ochrona praworządności, a w szczególności prawa do niezależnego sądu, w ramach postępowania przed ETPC jest realizowana poprzez rozpoznawanie konkretnych skarg napływających do Trybunału, opartych na zarzucie naruszenia określonych wolności i praw gwarantowanych w EKPC. To sprawia, że zaangażowanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawy dotyczące tego zagadnienia zależy przede wszystkim od skarżących i ich pełnomocników. Raport pokazuje, że ETPC może odegrać istotną rolę w zakresie ochrony praworządności w Polsce, więc zasadne jest podejmowanie działań w celu promocji wypracowanych przez niego standardów. Istotne byłoby stworzenie łatwo dostępnej i na bieżąco aktualizowanej bazy orzeczeń ETPC dotyczących standardów dostępu do niezależnego sądu wypracowanych nie tylko w sprawach polskich. Byłaby ona niewątpliwie przydatna również w postępowaniach przed sądami polskimi, bo nie można zapominać, że Europejska Konwencja Praw Człowieka jest instrumentem, który powinien być również wykorzystywany na gruncie krajowym, na którym przed sądami toczyły i toczą się pierwsze akty w ochronie praworządności.

W przyszłości, jeśli ETPC wyda wyrok lub wyroki stwierdzające naruszenia, władze polskie staną przed koniecznością jego wykonania zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i generalnym. Istotne będzie wtedy zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w ten proces i stworzenie przy udziale ekspertów szczegółowego planu jego wdrożenia. Pokazuje to, że w działaniach w obronie praworządności jeszcze daleka droga do mety...

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) jest utworzoną w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego w Polsce organizacją pozarządową, której misją jest rozwijanie standardów i kultury praw człowieka w Polsce i poza jej granicami. Od 2007 r. HFPC ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC). HFPC promuje rozwój praw człowieka poprzez działania edukacyjne, programy prawne, a także współuczestnictwo w opracowywaniu międzynarodowych projektów badawczych.

Od 2004 r. w HFPC działa **Program Spraw Precedensowych**. W jego ramach Helsińska Fundacja Praw Człowieka przystępuje do strategicznie ważnych postępowań sądowych i administracyjnych lub je rozpoczyna. Szczególną uwagę w działalności Programu zwracają międzynarodowe organy ochrony praw człowieka. Poprzez swoje uczestnictwo w tych postępowaniach Program dąży do uzyskania przetomowych wyroków, zmieniających praktykę lub przepisy prawne w konkretnych kwestiach prawnych budzących poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw człowieka.

Działalność Programu polega w szczególności na:

- ➔ składaniu opinii przyjaciela sądu – opinii Fundacji, w których przedstawiamy dany problem istotny z punktu widzenia praw człowieka w świetle konstytucyjnym i prawnoporównawczym, nie odnosząc się bezpośrednio do stanu faktycznego sprawy;
- ➔ uczestniczeniu w postępowaniach sądowych na prawach tzw. trzeciej strony – oznacza to, że w trakcie rozprawy reprezentanci Fundacji mają prawo wypowiedzenia się i składania wniosków oraz oświadczeń;
- ➔ reprezentowaniu ofiar naruszeń praw człowieka w postępowaniach przed międzynarodowymi organami;
- ➔ współpracy z kancelariami prawnymi oraz indywidualnymi prawnikami i zapewnianiu z ich strony reprezentacji sądowej i pomocy prawnej na zasadzie pro bono.

Głównym obszarem aktywności Programu są postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. W ostatnim czasie jednym z celów programu jest zachęcanie sądów do kierowania pytań prejudycjalnych (wstępnych) do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Autorzy raportu i konsultacja

Dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu oraz szef działu prawnego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w ramach którego nadzoruje działalność programów prawnych i interwencyjnych, wykładowca w Instytucie Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, autor i współautor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa karnego, postępowania karnego, prawa karnego wykonawczego, praw człowieka oraz polityki narkotykowej, prelegent wielu konferencji i seminariów eksperckich. Był zaangażowany w wiele projektów unijnych z zakresu prawa karnego i praw człowieka. Jest członkiem Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego. Pełnomocnik z ramienia HFPC w wielu postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Dr Marcin Szwed, LL.M

Prawnik w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji UW, Centrum Prawa Amerykańskiego zorganizowanego przez WPiA UW we współpracy z University of Florida Levin College of Law oraz studiów LL.M w zakresie prawa konstytucyjnego porównawczego na Central European University w Budapeszcie, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego WPiA UW; autor licznych publikacji z zakresu praw człowieka oraz prawa konstytucyjnego. Ekspert w dziedzinie prawa konstytucyjnego i międzynarodowych mechanizmów ochrony praw człowieka.

Adw. dr Katarzyna Wiśniewska

Koordynatorka Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, adwokat, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UJ, koordynatorka i uczestniczka wielu projektów europejskich i międzynarodowych, autorka i współautorka licznych publikacji z zakresu prawa karnego, prawa karnego wykonawczego i praw człowieka, zwyciężczyni rankingu „Dziennika Gazety Prawnej” Risings Stars – Liderzy Jutra 2015. Ekspertka z zakresu praw procesowych w Unii Europejskiej oraz postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a także litygacji strategicznej w zakresie praw człowieka.

Autorzy: dr Marcin Szwed, dr Katarzyna Wiśniewska

Konsultacja: dr Piotr Kładoczny

Projekt graficzny i skład: Marta Borucka

Fotografie:

s. 1,3, 52: © Marta Borucka

s. 4: ddp, Unsplash, CCO

s. 9: dan boss, flickr.com, CC BY-NC-SA 2.0

s. 11: Jean-Etienne Minh-Duy Poirrier, flickr.com, CC BY-SA 2.0

s. 24: Christian Lue, Unsplash, CCO

s. 32: Dijim Loic, Unsplash, CCO

s. 44: 35mm, Unsplash, CCO

Wydawca

**HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11

00-018 Warszawa


Wydanie I


Warszawa, lipiec 2020 r.



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA



 @hhrpl

 @hhrpl

 @hhrpl

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hhr@hhr.pl
www.hhr.pl