

Warszawa, 18 stycznia 2021 r.

**Stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 stycznia 2022 r.  
dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym  
w sprawie o sygnaturze K 7/21**

W związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokolarni nr 3, 5, 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, dalej „EKPC”), w zakresie, w jakim:

- upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka do wykreowania, na gruncie prawa krajowego, podlegającego ochronie sądowej prawa podmiotowego sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze organizacyjnej sądownictwa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP;
- zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP, oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 Konstytucji RP;
- dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją RP i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”, jest niezgodny z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych pragnie poinformować następująco:

Artykuł 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: „EKPC”) stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Na wstępie należy zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) nie jest organem dokonującym wiążącej wykładni prawa krajowego. ETPC wielokrotnie stwierdzał w swym orzecznictwie, że rolę w tym zakresie mają organy pozwanego państwa, a przede wszystkim sądy. Ponadto orzeczenia ETPC są wydawane z uwzględnieniem konkretnych okoliczności danej sprawy, dlatego w innych okolicznościach innej sprawy wyrok ETPC może być odmienny. W tym względzie nie należy uznawać orzeczeń ETPC za formę abstrakcyjnej kontroli prawa krajowego czy też abstrakcyjnego ustalania zakresu normatywnego postanowień EKPC. Do ustalania treści normatywnej art. 6 ust. 1 zd. 1 EKPC w oparciu o orzecznictwo ETPC należy zatem podchodzić z uwzględnieniem tych stwierdzeń.

Po pierwsze można zauważyć, że przez pewien okres w orzecznictwie ETPC dominował pogląd, że kwestie związane z mianowaniem, promowaniem, karaniem dyscyplinarnym oraz usuwaniem pracowników służby publicznej, w tym sędziów, co do zasady nie dotyczą „prawa o charakterze cywilnym” w rozumieniu EKPC. W ocenie ETPC kwestie te dotyczą specyficznej kategorii osób, które łączy z państwem „szczególna więź oparta na zaufaniu i lojalności”. Wcześniej, więc ETPC uważał, że jest niewłaściwy przedmiotowo (*ratione materiae*) do zajęcia się tego typu skargami (*Pellegrin p. Francji*, skarga nr 28541/95, 8 grudnia 1999 r.; *Pitkevich p. Rosji* (dec.), nr 47936/99, 8 lutego 2001 r.; *Harabin p. Słowacji*, nr 58688/11, 20 listopada 2012 r.).

Następnie, w wyroku w sprawie *Eskelinen i inni p. Finlandii* [WI] (nr 63235/00, 19 kwietnia 2007 r.) ETPC stwierdził, że przepis art. 6 Konwencji znajduje zastosowanie do sporów dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy służby cywilnej, chyba, że państwo wykaże, iż występują łącznie dwie okoliczności. Po pierwsze w danym prawie krajowym doszło do wyraźnego wyłączenia dostępu do sądu dla pewnej kategorii funkcjonariuszy służby cywilnej. Po drugie, nawet jeśli doszło do wyłączenia, to musiało być ono oparte na obiektywnych racjach związanych z interesem państwa. Istotnym warunkiem zastosowania art. 6 EKPC do takich spraw jest ukształtowanie w danym porządku krajowym określonego prawa jednostki i powstanie następnie wokół takiego prawa sporu. EKPC nie kreuje bowiem żadnego katalogu

„praw cywilnych”, które muszą być sądownie chronione w państwach członkowskich (*Roche p. Wielkiej Brytanii*, nr 32555/96, 19 października 2005 r., *Boulois p. Luksemburgowi* [WI], nr 37575/04, 3 kwietnia 2012 r.). Wymagany natomiast spór wokół prawa musi być „rzeczywisty i poważny”, może dotyczyć zarówno istnienia określonego prawa, jak i zakresu prawa oraz sposobu korzystania z niego. Wynik postępowania musi przy tym bezpośrednio rozstrzygać o prawie jednostki; nie wystarcza, gdy ten związek wyniku postępowania i prawa jest luźny, a konsekwencje postępowania dla prawa odległe (*Bochan p. Ukrainie nr 2* [WI], nr 22251/08, 5 lutego 2015 r.).

Powyższy standard i związany z nim dwuetapowy test zostały wypracowane na gruncie sprawy odnoszącej się do funkcjonariuszy służby cywilnej. ETPC wielokrotnie zastosował go w kolejnych latach do sporów dotyczących sędziów. Tak było w sprawach związanych z rekrutacją lub mianowaniem sędziów (*Jurić p. Chorwacji*, nr 58222/09, 26 lipca 2011 r.), ich awansem (*Dzhidzheva-Trendafilova p. Bułgarii* (dec.), nr 12628/09, 19 października 2012 r.), przeniesieniem (*Ohneberg p. Austrii*, nr 10781/08, 18 września 2012 r.), czy też wreszcie z usunięciem z funkcji lub zawodu (*Olujić p. Chorwacji*, nr 22330/05, 5 lutego 2009 r.).

Dodatkowo wyrok w sprawie *Baka p. Węgrom* potwierdzał prawidłowość takiego podejścia ([WI], nr 20261/12, 23 czerwca 2016 r.). Chociaż w wyroku *Eskelinen i inni p. Finlandii* (*ibid.*) wyraźnie ograniczono użytą tam argumentację do funkcjonariuszy służby cywilnej (*ibid.*, § 61), w węgierskim orzeczeniu podkreślono, że, co prawda, wymiar sprawiedliwości nie jest częścią „zwykłej służby cywilnej”, należy go jednak uznać za element „typowej służby publicznej” (*ibid.*, § 104). W podobnym kierunku podążyła w swym orzeczeniu Wielka Izba ETPC w sprawie *Denisov p. Ukrainie* (nr 76639/11, 25 września 2018 r.), w którym stwierdziła naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji wskazując, że odwołanie prezesa sądu z powodu niewłaściwego zarządzania sądem nie było prawidłowe, z uwagi na brak wystarczającej niezależności i bezstronności organu odwołującego.

Równocześnie należy podkreślić, że chociaż istnieje, uznane na szczeblu międzynarodowym prawo człowieka do aktywnego uczestniczenia w służbie publicznej (np. art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167), to nie ma przepisu, który gwarantowałby prawo człowieka do zachowania władzy publicznej. Pozbawienie władzy publicznej może mieć negatywny wpływ na sytuację prawną organu państwowego, ale samo w sobie nie wpływa na prawa człowieka do posiadania władzy publicznej. Należy także zauważyć, że zasadniczo w EKPC nie zabezpieczono prawa do

zajmowania stanowiska publicznego wiążącego się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (*Dzhidzheva Trendafilova p. Bułgarii, op. cit.*, § 38; *Harabin p. Słowacji, op. cit.*). Zadaniem ETPC natomiast nie jest wyrażanie opinii na temat stosowności wyboru dokonanego przez krajowe organy ani kryteriów, które należałoby brać pod uwagę (*Tsanova-Gecheva p. Bułgarii*, nr 43800/12, 15 września 2015, § 104).

Po drugie, można dalej zauważyć, że zakres i znaczenie pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” został zinterpretowany i wyjaśniony przez Wielką Izbę ETPC na kanwie sprawy *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii* (nr 26374/18, 1 grudnia 2020 r., § 218). ETPC powtórzył, że celem wprowadzenia wymogu, aby „sąd” był „ustanowiony ustawą” było zapewnienie „aby ustrój sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie nie był zależny od uznania władzy wykonawczej, lecz był regulowany prawem pochodzącym od parlamentu” (*ibid.*, § 214 z dalszymi odniesieniami). ETPC przeanalizował poszczególne elementy tego pojęcia i rozważył, jak należy je interpretować, aby jak najlepiej odzwierciedlić jego cel i ostatecznie zapewnić, by oferowana przez niego ochrona była naprawdę skuteczna.

Co się tyczy pojęcia „sąd”, oprócz wymogów wynikających z utrwalonego orzecznictwa ETPC, nieodłącznym elementem pojęcia „sądu” jest to, że składa się z sędziów wybranych w oparciu o kompetencje – to znaczy sędziów, którzy spełniają wymagania kompetencji technicznych i nieskazitelności moralnej. ETPC zauważył, że im sąd jest wyżej umiejscowiony w hierarchii sądowej, tym bardziej rygorystyczne kryteria wyboru należy stosować (*ibid.*, §§ 220-222). W odniesieniu do pojęcia „ustanowiony” ETPC odniósł się do celu tego wymogu, jakim była ochrona sądownictwa przed bezprawnym wpływem z zewnątrz, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale również ze strony ustawodawcy lub samej władzy sądowniczej. W związku z tym stwierdził, że proces powoływania sędziów w sposób oczywisty stanowi nieodłączny element pojęcia „ustanowiony ustawą” i wymaga ścisłej kontroli. Naruszenia prawa regulującego proces powoływania sędziów mogą sprawić, że udział danego sędziego w rozpoznawaniu sprawy będzie „nieprawidłowym” (*ibid.*, §§ 226-227). W odniesieniu do sformułowania „ustawą” ETPC wyjaśnił, że trzeci element oznacza również „sąd ustanowiony zgodnie z ustawą”. Zauważył, że odpowiednie prawo krajowe dotyczące powoływania sędziów, powinno być w miarę możliwości sformułowane w sposób jednoznaczny, tak aby nie dopuścić do arbitralnych ingerencji w proces powoływania sędziów (*ibid.*, §§ 229-230).

Następnie ETPC zbadał współzależność między wymogami „niezawisłości”, „bezstronności” i „sądu ustanowionego ustawą”. ETPC zauważył, że chociaż prawo do „sądu ustanowionego ustawą” jest autonomicznym prawem wynikającym z art. 6 ust. 1 EKPC, w orzecznictwie ETPC została wskazana bardzo bliska współzależność między tym konkretnym prawem a gwarancjami „niezawisłości” i „bezstronności”. Wymogi instytucjonalne wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC mają wspólny łącznik w tym, że kierują się one celem, jakim jest przestrzeganie podstawowych zasad praworządności i podziału władz. ETPC uznał, że przy badaniu pod względem wymogu „sądu ustanowionego ustawą” należy systematycznie sprawdzać, czy zarzucana nieprawidłowość w danej sprawie była na tyle poważna, by podważać wyżej wymienione podstawowe zasady i naruszać niezawisłość danego sądu (*ibid.*, §§ 231-234).

W celu oceny, czy nieprawidłowości w danej procedurze powoływania sędziów były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, oraz czy równowaga między konkurującymi zasadami została zachowana przez właściwe organy państwowe, ETPC opracował test składający się z oceny trzech kryteriów, rozpatrywanych łącznie (*ibid.*, § 243). Po pierwsze, co do zasady musi zaistnieć oczywiste naruszenie prawa krajowego w tym sensie, że naruszenie to musi być obiektywnie i rzeczywiście możliwe do stwierdzenia. Po drugie, przedmiotowe naruszenie należy oceniać w świetle przedmiotu i celu wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, a mianowicie zapewnienia zdolności wymiaru sprawiedliwości do wykonywania jego obowiązków w sposób wolny od nieuzasadnionej ingerencji, a tym samym ochrony praworządności i podziału władz. Po trzecie, kontrola przeprowadzona przez sądy krajowe, o ile ma miejsce, co do skutków prawnych (w kontekście praw jednostki wynikających z Konwencji) naruszenia krajowego przepisu dotyczącego powołania na urzędy sędziowskie, odgrywa znaczącą rolę przy ustalaniu, czy takie naruszenie stanowiło naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a zatem sama stanowi część testu (*ibid.*, §§ 244-250).

Na zakończenie warto krótko przypomnieć kwestie odnoszące się do wykonywania orzeczeń ETPC. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem, wyrażanym także przez sam ETPC, wyroki ETPC mają charakter deklaratoryjny i pozostawiają państwu wybór środków do zastosowania w krajowym systemie prawnym celem wypełnienia obowiązków wynikających z art. 46 EKPC (*Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) p. Szwajcarii (nr 2)*, nr 32772/02, 30 czerwca 2009 r., § 61; *Marckx p. Belgii*, nr 6833/74, 13 czerwca 1979, § 58, r.;

*Lyons i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 15227/03, 8 lipca 2003 r.; *Krčmář i Inni p. Republice Czeskiej* (dec.), nr 69190/01, 30 marca 2004 r.). Wyrok ETPC ogranicza się, co do zasady, do stwierdzenia faktu naruszenia EKPC oraz ewentualnego określenia kwoty słusznego zadośćuczynienia. Wyrok taki nie wywołuje natomiast skutku o bezpośrednio kasatoryjnym czy anulacyjnym charakterze ani wobec orzeczenia (sprawy), na tle, której został wydany, ani – tym bardziej – wobec innych rozstrzygnięć sądowych, aktów administracyjnych czy aktów normatywnych. Wykonanie wyroku (określenie sposobu tego wykonania) należy do państwa pozwanego, a dopiero należytość tego wykonania podlega ocenie Komitetu Ministrów<sup>1</sup>.

W chwili, gdy wyrok ETPC staje się ostateczny, zgodnie z przyjętymi przez Komitet Ministrów zasadami nadzoru nad wykonywaniem wyroków, pozwane państwo ma obowiązek przedłożenia Komitetowi Ministrów, w terminie 6 miesięcy, planu działań, które zamierza podjąć, ewentualnie raportu z działań już podjętych w celu wykonania ostatecznego wyroku ETPC. Informacje przedkładane przez państwo w ww. dokumentach są następnie analizowane przez właściwe organy Rady Europy oraz delegacje państw zasiadających w Komitecie Ministrów, które mogą zgłosić do nich uwagi lub poprosić o dodatkowe wyjaśnienia i przyjąć w tym celu stosowne decyzje. Nadzór nad wykonaniem wyroku ETPC przez Komitet Ministrów odbywa się, co do zasady, na specjalnych posiedzeniach w formacie praw człowieka, które zwoływane są obecnie cztery razy w roku. W ramach swoich uprawnień Komitet Ministrów może podejmować szereg działań o charakterze prawnym i politycznym.



Zbigniew Rau

Minister Spraw Zagranicznych

---

<sup>1</sup> zob. L. Garlicki, Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; <https://mszarch.polemb.eu/msz/msz.gov.pl/resource/Rola%20siedziogo%20krajowego%20w%20procesie%20wykonywania%20orzeczen%20Europejskiego%20Trybunalu%20Praw%20Czlowieka.docx>