

**STANOWISKO**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

**z dnia 10 stycznia 2023 r.**

**w sprawie środków tymczasowych (*interim measures*) zastosowanych w skargach rozpoznawanych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka:**

- Leszczyńska-Furtak p. Polsce (skarga nr 39471/22),**
- Gregajtys p. Polsce (skarga nr 39477/22),**
- Piekarska-Drażek p. Polsce (skarga nr 44068/22).**

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 grudnia 2022 r. nr ZOWM.023.86.2022 w sprawie informacji na temat wykonywania środka tymczasowego (*interim measure*), zastosowanego przez Trybunał w sprawach: Leszczyńska-Furtak p. Polsce (skarga nr 39471/22), Gregajtys p. Polsce (skarga nr 39477/22), Piekarska-Drażek p. Polsce (skarga nr 44068/22).

– z uwzględnieniem konieczności sporządzenia przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzi na zapytanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, Krajowa Rada Sądownictwa odnośnie do wdrożenia zastosowanych środków tymczasowych, przedstawia stanowisko o następującej treści:

- 1. Art. 34 i art. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm. – dalej: Konwencja) nie stanowią podstawy wydania środków tymczasowych (*interim measures*) w sprawach: Leszczyńska-Furtak p. Polsce (skarga nr 39471/22), Gregajtys p. Polsce (skarga nr 39477/22), Piekarska-Drażek p. Polsce (skarga nr 44068/22), brak jest podstaw prawnych wydania przez Trybunał środków tymczasowych i wdrożenia ich do wykonania przez Państwo Polskie.**
- 2. Środki tymczasowe (*interim measures*) wydane w przedmiotowych skargach są niedopuszczalne, nie mają bowiem na celu zapobieżenia powstawaniu sytuacji nieodwracalnej, nie istnieje poważne ryzyko wyrządzenia nienaprawialnej szkody w wykonywaniu przez skarżących praw i wolności gwarantowanych Konwencją.**
- 3. Środki tymczasowe wydane w przedmiotowych skargach są niewykonalne, przydział sędziego do orzekania w określonych kategoriach spraw, wyrażony w sporządzeniu**

**zakresu obowiązków i oznaczeniu obsługującej procesy orzecznicze wewnątrzsądowej jednostki organizacyjnej – wydziału, stanowi wyłączną kompetencję sądowych organów administracji złożonych wyłącznie z sędziów (prezesa sądu i kolegium sądu), a tym samym jakakolwiek ingerencja w przydział sędziego do wydziału przez władzę wykonawczą – Rząd Polski, stanowiłaby ingerencję w skład sądu, naruszałaby konstytucyjnie gwarantowaną zasadę niezależności sądów, godziłaby w określone w art. 6 Konwencji prawo do rzetelnego procesu.**

## **U Z A S A D N I E N I E**

### **I. Stan faktyczny**

1. Skarżące: Ewa Leszczyńska-Furtak (skarga nr 39471/22), Ewa Gregajtys (skarga nr 39477/22) oraz Marzanna Piekarska-Drażek (skarga nr 44068/22) na skutek decyzji o podziale czynności w sądzie wydanych na podstawie art. 22a §1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 z późn. zm.), podjętych przez organ Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Prezesa, którym jest sędzia, zaopiniowanych przez organ Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Kolegium, złożone wyłącznie z sędziów, zostały przydzielone do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, tj. do orzekania w określonych kategoriach spraw. Skuteczność przydziału sędziego do danego wydziału w sądzie nie jest uzależniona od zgody sędziego.
2. Skarżące są uprawnione do orzekania niezmiennie w tym samym Sądzie Apelacyjnym w Warszawie, w tym samym mieście stanowiącym siedzibę sądu, z tym samym wynagrodzeniem, przy obciążeniu tożsamym do innych sędziów orzekających w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i porównywalnym do obciążeń sędziów orzekających w tym samym sądzie. Ich sytuacja prawna nie uległa zmianie w wyniku przydziału do nowego wydziału.
3. Negowane przez skarżące zmiany ich zakresów czynności służbowych zostały poddane w oparciu o art. 22a § 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych procedurze odwoławczej przed Krajową Radą Sądownictwa, która badała podstawy przydziału skarżących do orzekania w sprawach rozpoznawanych w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Skarżące nie skorzystały z możliwości bezpośredniego uczestnictwa w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa i wysłuchania na posiedzeniu plenarnym. Decyzje Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie nie zostały uchylone.

4. Trybunał w dniu 6 grudnia 2022 r. powołując się na art. 39 Regulaminu zalecił Rządowi Polskiemu, aby pozwane Państwo zawiesiło skutki decyzji o przeniesieniu skarżących z Wydziału Karnego do Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w Warszawie i zapewniło, że nie zostanie podjęta decyzja o przeniesieniu skarżących do innego wydziału Sądu Apelacyjnego w Warszawie wbrew ich woli, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia zarzutów skarżących przez Sąd.
5. Pismem z 13 grudnia 2022 r. Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie odmówił wykonania środka tymczasowego, wskazując, iż nie ma on podstaw traktatowych, środek ten godzi w porządek konstytucyjny, a nadto Prezes Sądu Apelacyjnego nie jest stroną podstępowania przed Trybunałem.
6. W stanowisku z dnia 24 października 2022 r. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, iż statuowana w art. 39 Regulaminu Trybunału kompetencja do orzekania środków tymczasowych wykracza poza zawarte w art. 25 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności umocowanie. Regulamin nie został ratyfikowany i w zakresie, w którym wkracza w materię traktatową, nakładając w sposób nieuprawniony zobowiązania na państwa - członków Rady Europy, nie obowiązuje Rzeczypospolitej Polskiej (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 9, art. 16 i art. 46 Konwencji wiedeńskiej o Prawie Traktatów).

## **II. Brak podstaw prawnych wdrożenia środka tymczasowego**

1. Przyjęte przez państwa zobowiązania do ochrony prawa człowieka - art. 1 i zagwarantowanie skutecznego prawa do przyjęcia (wniesienia i rozpoznania) skargi przed ETPC – art. 34 EKPC nie rodzą uprawnień do wydawania przez Trybunał środków tymczasowych, jak również obowiązku podporządkowania się przez państwo środkom tymczasowym. Art. 1 Konwencji dotyczy wyłącznie ochrony praw i wolności wymienionych w Rozdziale I Konwencji, do których nie zalicza się prawo do skargi indywidualnej do Trybunału określone w art. 34 Konwencji zamieszczonym w Rozdziale II. Art. 34 Konwencji samodzielnie tym samym określa zobowiązanie państw do nieprzeszkadzania skutecznemu wykonywaniu tego prawa. Obowiązek na podstawie art. 34 Konwencji ma charakter procesowy, oznacza, że państwa muszą powstrzymać się od nacisków na skarżących i wszelkich aktów mogących uniemożliwić rozpatrzenie skargi.
2. Zobowiązanie państw określone w art. 34 Konwencji nie rodzi jednakże uprawnienia Trybunału do wydawania środków tymczasowych na czas trwania procesu, zobowiązania państw do podporządkowania się tym środkom, zobowiązania poszczególnych organów

władzy w państwach, w tym organów władzy sądowniczej do podporządkowania się tym środkom, zobowiązania osób trzecich do podporządkowania się tym środkom, jak również uprawnień do egzekucji tych środków tymczasowych. Korelatem zobowiązania państwa w prawie międzynarodowym jest co do zasady możliwość zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego poprzez indywidualne działania państw w formie retorsji i represaliów, zbiorowe działania państw przybierające formę sankcji międzynarodowych. Nadanie uprawnień powoływanym przez państwa trybunałom międzynarodowym, co do możliwości przymuszania państw, w tym przez wydawanie środków tymczasowych jako przynależne do materii traktatowej wymaga przystąpienia przez państwo do umowy międzynarodowej regulującej tę kwestię.

3. W treści Konwencji brak jest podstawy do wydawania środków tymczasowych przez Trybunał; regulamin Trybunału zgodnie z art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 5 Konwencji, przyjmowany w trybie określonym w art. 25 Konwencji reguluje wyłącznie kwestie wymienione w Konwencji, na które państwa wyraziły zgodę. Regulamin powinien zatem obejmować wyłącznie wewnętrzny tryb urzędowania Trybunału. **Trybunał nie jest uprawniony do tworzenia norm prawnych, nie istnieje także norma zwyczajowa upoważniająca sądy międzynarodowe do stanowienia regulaminów wprowadzających środki tymczasowe** (zdanie odrębne sędziów L. Caflischa, R. Türmen, A. Kovlera, do wyroku 46827/99 i 46951/99, *Mamatkulov i Askarov*).
4. Zabezpieczenie prawa do skargi, jako materia traktatowa, regulowane jest m.in. przez Porozumienie Europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, sporządzone w Strasburgu dnia 5 marca 1996 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 177); państwa w żadnej umowie międzynarodowej nie wyraziły zgody na procedurę stosowania środków tymczasowych, żaden akt prawa międzynarodowego nie określa następstw wydania przez Trybunał środka tymczasowego. Zgodnie z art. 11 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), to zgoda państwa wyrażona w sposób wskazany w tym przepisie skutkuje związaniem się traktatem. Państwo Polskie w żaden sposób nie wyrażało zgody na związanie się mechanizmem środków tymczasowych wprowadzonym przez Regulamin Trybunału.
5. Nadto art. 34 Konwencji winien być interpretowany w odniesieniu do art. 41 Konwencji, zgodnie z którym - jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji naruszenia (Konwencji), Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.

Usunięcie skutków naruszenia Konwencji w wykonaniu wyroków Trybunału uzależnione jest od konstrukcji normatywnych przewidzianych przez prawo wewnętrzne, a co za tym idzie zabezpieczenie prawa do skargi (art. 34 Konwencji) podlega regulacjom prawa wewnętrznego. Nie można zatem przypisywać środkom tymczasowym skuteczności, a tym bardziej bezpośredniej wykonalności wykraczającej poza prawną możliwość wykonania wyroków Trybunału wynikającą z treści art. 41 Konwencji. **Nie można zatem domniemywać kompetencji Trybunału do wydawania środków tymczasowych w oparciu o zasadę *implied authority***, w art. 41 Konwencji wprost bowiem przewidziano sytuację nieusunięcia skutków naruszenia Konwencji w inny sposób, niż przez zasądzenie słusznego zadośćuczynienia, celem Konwencji nie jest zatem usunięcie skutków naruszenia wbrew treści przepisów prawa wewnętrznego, a tym bardziej dokonanie zabezpieczenia usunięcia skutków naruszenia.

6. Prawo do skargi indywidualnej było początkowo fakultatywną częścią systemu ochrony na podstawie Konwencji. Realizacja zasadniczego celu Konwencji – ochrony prawa i wolności przewidzianych w Rozdziale I nie wymaga wnoszenia skarg indywidualnych i zabezpieczenia ich rozpoznania przez środki tymczasowe. Skarga indywidualna nadal pozostaje subsydiarna wobec wewnętrznych krajowych systemów ochrony prawa i wolności człowieka (art. 35 Konwencji).
7. Art. 34 Konwencji zabezpiecza prawo do skargi (wniesienia i rozpoznania) stanowiąc wymóg nieprzeszkadzania realizacji tego prawa przez państwa. Wymóg ten należy jednakże odróżnić od zabezpieczenia roszczeń w zakresie poszanowania konkretnych praw z Rozdziału I Konwencji, o których ochronę ubiega się skarżący – tymczasowego uregulowania sytuacji prawnej lub faktycznej skarżącego poza procesem. Udzielenie tymczasowej ochrony naruszonego lub zagrożonego naruszeniem prawa wymienionego w Rozdziale I Konwencji nie stanowi treści art. 34 Konwencji, przepisy Konwencji nie przewidują tego rodzaju instytucji w ramach procesu przed Trybunałem. Regulamin Trybunału w art. 39 nie odpowiada tym samym treści art. 34 Konwencji.
8. **Prawa do zastosowania środka tymczasowego przez Trybunał** rozumianego jako tymczasowe uregulowanie sytuacji prawnej lub faktycznej skarżącego poza procesem **nie należy również domniemywać jako koniecznego do zapewnienia Trybunałowi możliwości efektywnego i prawidłowego korzystania z wszelkich uprawnień przewidzianych przez Konwencję (zasada *inherent authority*)**. Sama koncepcja posiadania uprawnień przez Trybunał jest błędna, uprawnienia posiadają państwa – strony Konwencji i skarżący, Trybunał posiada zaś ściśle określone kompetencje. Uprawnienia z

istoty suwerenności przynależą państwom, a tym samym nie można domniemywać ich ograniczenia, czy też przekazania Trybunałowi.

9. Domniemania konstruowane w oparciu o zasady *inherent authority* i *implied authority* nie są dopuszczalne w polskim porządku konstytucyjnym, wykraczają bowiem poza dopuszczalne źródła prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) godzą bowiem w zasadę promulgacji jako warunku stanowienia prawa art. 88 ust. 3 Konstytucji RP, naruszają tryb ratyfikacji umów międzynarodowych – art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Powołanie na prawo krajowe jest dopuszczalne w tym zakresie w oparciu o art. 46 ust 1 i 2 Konwencji wiedeńskiej o Prawie Traktatów, albowiem w porządkach prawnych demokratycznych państw prawnych jako warunki konieczne stanowienia prawa przyjmuje się posiadanie legitymacji demokratycznej i zasadę promulgacji aktu prawnej. Państwa posiadają legitymację do zawierania traktatów, nie Trybunał. Pogwałcenie zatem poprzez wprowadzenie systemu środków tymczasowych w drodze orzeczenia Trybunału jest oczywiste, dotyczy norm prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu, narusza przy tym przepisy Konwencji wiedeńskiej, w tym przywołany art. 11.
10. Wprowadzenie środków tymczasowych regulujących sytuację prawną lub faktyczną skarżącego jako podlegających wdrożeniu przez państwo pod groźbą odpowiedzialności za naruszenie art. 34 Konwencji nastąpiło w wyroku Trybunału z 4 lutego 2005 r., nr 46827/99, *Mamatkulov i Askarov p. Turcji*. Ukształtowanie odmiennej, nieprawidłowej treści art. 34 Konwencji w drodze prawotwórczego orzeczenia skutkowało naruszeniem treści art. 57 Konwencji, zgodnie z którym każde państwo mogło, przy podpisaniu niniejszej Konwencji lub przy składaniu dokumentów ratyfikacyjnych, dokonać zastrzeżenia odnośnie do każdego z przepisów Konwencji. Niewątpliwie w razie wprowadzenia mechanizmu środków tymczasowych w Konwencji państwa mogłyby skorzystać z możliwości wniesienia zastrzeżeń. **Zmiana znaczenia art. 34 Konwencji, jako pozbawiająca tej możliwości, ograniczająca państwa w zakresie ich suwerenności jest zatem niedopuszczalna i nie może być przez Państwo Polskie honorowana.**

### III. Niedopuszczalność środka tymczasowego

1. Zmiana zakresu obowiązków sędziego na podstawie art. 22a §1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych nie ma charakteru nieodwracalnego, nie wpływa na status sędziego, na jego wynagrodzenie, miejsce pełnienia służby. W praktyce zmiany te

dyktowane potrzebami równomiernego obciążenia sędziów obowiązkami, a tym samym zapewnienia dostępu do sądów, mają charakter ciągły. Zmiana sytuacji kadrowej, liczby wpływających spraw do danego sądu wymusza zmianę zakresu obowiązków. **Zmiany zakresu obowiązków są odwracalne.** Nadto wielokrotnie sędziowie w trakcie wykonywania służby, aż do osiągnięcia wieku stanu spoczynku, mają zmieniane zakresy obowiązków, przydziały do wydziałów. Petryfikacja przydziału do wydziału w stosunku do skarżących jest zatem niedopuszczalna.

2. Środek tymczasowy (*interim measures*) wydany w przedmiotowej sprawie jest niedopuszczalny nawet w oparciu o tezy wyroku Trybunału z 4 lutego 2005 r., nr 46827/99, *Mamatkulov i Askarov p. Turcji*. Nie ma bowiem na celu zapobieżenia powstawaniu sytuacji nieodwracalnej, nie istnieje poważne ryzyko wyrządzenia nienaprawialnej szkody w wykonywaniu przez skarżące praw i wolności gwarantowanych Konwencją.
3. Nadto środek tymczasowy jest niedopuszczalny, skarżącym nie przysługuje bowiem skarga do Trybunału w rozumieniu art. 35 Konwencji. Wewnętrzny podział czynności służbowych między sędziów danego sądu, przydział do konkretnego wydziału, losowy przydział danej sprawy nie podlegają bowiem zaskarżeniu przez sędziego na drodze sądowej. Status sędziego nie zmienia się zależnie od kategorii rozpoznawanych spraw. Sędzia nie jest również uprawniony do wskazywania kategorii spraw lub konkretnych spraw, które chce rozpoznawać. Nie wyklucza to oczywiście roszczeń z tytułu praw pracowniczych, czy dyskryminacji, co jednak nie dotyczy przedmiotowych spraw.

#### **IV. Niewykonalność środka tymczasowego**

1. Realizacja skutecznego prawa do sądu w rozumieniu art. 6 Konwencji wymaga zapewnienia niezależności sądów. W polskim porządku prawnym wyraża się to m.in. w odrębności i niezależności administracji sądowej, którą tworzą wyłącznie sędziowie piastując stanowiska prezesów sądów i uczestnicząc w pracach kolegiów sądów. Wyłączona jest tym samym jakakolwiek ingerencja władzy wykonawczej w pracę administracji sądowej.
2. **W krajowym porządku prawnym nie ma instrumentów prawnych, które pozwalałyby narzucenie administracji sądowej podziału czynności służbowych sędziów – godziłoby to bowiem w niezależność sądów, w niezawisłość sędziów, a w konsekwencji w realizację prawa do sądu zgodnie z art. 6 Konwencji.**

3. Na straży niezależności sądów stoi Krajowa Rada Sądownictwa, która w postępowaniu zainicjowanym przez sędziego kontroluje legalność podziału obowiązków służbowych, w tym przydziału do danego wydziału. Skarżące nie wykorzystały skutecznie przysługujących im w tym zakresie uprawnień.