

STANOWISKO UZUPEŁNIAJĄCE
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 12 marca 2021 r.

w przedmiocie postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka
ze skargi nr 43572/18

1. Brak pozbawienia skarżącego kontroli sądowej względem tyżącego się go aktu

W sprawie *Baka p-ko Węgrom* Trybunał uznał, że stanowiło naruszenie Konwencji to, że procedura pozbawienia skarżącego stanowiska została przeprowadzona z wyłączeniem jakiegokolwiek kontroli sądowej i gwarancji procesowych. W niniejszej sprawie tak nie było. **Skarżący nie został pozbawiony możliwości odwołania się do kontroli sądowej aktów odwołujących go z Krajowej Rady Sądownictwa, tyle że z nich nie skorzystał.** Nie można zgodzić się ze skarżącym, że w skutek nowelizacji prawa pozbawiono go arbitralnie możliwości sądowej kontroli tyżącego się go aktu. W tym zakresie zastosowanie znajduje konstytucyjna ochrona praw jednostki określona w art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w ustawie zasadniczej. Skarżący posiadał więc, wbrew swoim twierdzeniom zawartym w skardze, **konstytucyjnie zagwarantowane uprawnienie do kontroli zasadności odwołania go z funkcji członka Krajowej Rady Sądownictwa**, które określono w art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy zasadniczej. Kontrola taka byłaby dokonywana nie przez pryzmat prawa podmiotowego do pełnienia takiej funkcji, ale zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej nowelizacji. Trzeba też zwrócić uwagę, że **prawo do zaskarżenia przedmiotowej ustawy posiadała także – na podstawie art. 186 ust. 2 Konstytucji RP – Krajowa Rada Sądownictwa, której członkiem był skarżący.** Nie wnioskował on jednak o złożenie skargi konstytucyjnej, co można odbierać jako akceptację dla zgodności z konstytucyjnie chronionymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, takiego zabiegu legislacyjnego.

2. Różnice pomiędzy sprawą *Grzęda p-ko Polsce* a sprawą *Baka p-ko Węgrom*

2.1. Pozycja prawna sędziego a pozycja prawna członka KRS

Funkcja piastuna organu państwa (członka KRS) nie może być traktowana jako uprawnienie o charakterze cywilno-prawnym – nie stanowi jakiegokolwiek prawa majątkowego albo dobra osobistego osób je pełniących. Są to funkcje sprawowane dla dobra całego społeczeństwa, a nie dobra osób je piastujących. Zarzut naruszenia art. 13 Konwencji jest zatem nieadekwatny z uwagi na istnienie skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Odnosząc się do zasadności zastosowania argumentacji przedstawionej w wyroku *Baka p-ko Węgrom*, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że w świetle dotychczasowo przedstawionych rozważań, tezy zawarte w tym rozstrzygnięciu nie odpowiadają stanowi faktycznemu sprawy niniejszej. Nie jest bowiem możliwe porównanie stosunku służbowego sędziego i powierzonej mu funkcji kierowniczej w sądzie (prezesury Sądu Najwyższego, jak w przypadku sprawy *Baka p-ko Węgrom*) z ustrojowoprawną więzią, łączącą członka Krajowej Rady Sądownictwa z Radą. W sprawie *Baka p-ko Węgrom* Trybunał oparł się na zasadzie niezawisłości i bezstronności sądów oraz nieusuwalności sędziów z czego miało – zdaniem Trybunału – wynikać domniemanie ochrony prawa sędziego do pełnienia swych funkcji przez całą kadencję, na którą został powołany. W niniejszej sprawie skarżący bez wątpienia sprawuje urząd sędziego i sprawa niniejsza nie dotyczy pozbawienia go tego urzędu. Skarga dotyczy natomiast zakończenia pełnienia konkretnych funkcji w kolegiальnym organie państwowym, którym jest KRS, a która to funkcja od początku – w przeciwieństwie do statusu sędziego – miała charakter terminowy (kadencyjny). W literaturze przedmiotu uznaje się ściśle zespolenie osoby piastującej stanowisko organu i samego organu, jako stosunek określany mianem stosunku organizacyjnego (por. J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 67). Treścią stosunku organizacyjnego są uprawnienia i obowiązki związane z pełnieniem funkcji organu, o charakterze władczym, administracyjnym lub politycznym. Jest możliwe, że obok stosunku organizacyjnego przewidziane są pewne elementy wyznaczające status socjalny czy zawodowy piastuna organu, przykładowo prawo do gratyfikacji finansowej, jednak niestanowiące istoty ww. zespolenia. Natomiast pozostałe uprawnienia o charakterze socjalno-zawodowym wymagają dodatkowego stosunku obligacyjnego. Należy stwierdzić, że więź łącząca skarżącego z KRS nie może zostać zakwalifikowana ani jako stosunek zatrudnienia o charakterze pracowniczym, ani niepracowniczym (umowa zlecenia, o dzieło, agencyjna, czy praca nakładcza). Nie jest to również stosunek z zakresu zatrudnienia administracyjnoprawnego, do których zalicza się stosunki służbowe. Członkowie organu

kolegialnego, jakim jest KRS, nie świadczą bowiem służby, lecz wypełniają funkcję organu pozostając z nim w stosunku ustrojowoprawnym, w piśmiennictwie prawniczym traktowanym jako stosunek organizacyjny (por. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku zatrudnienia konstytucyjnoprawnego* [w:] *Studia ustrojowoznawcze. Księga jubileuszowa prof. A. Pullo*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXI, Gdańsk 2014, s 981). Nie łączy ich nadto z organem żaden stosunek obligacyjny kształtujący ich pozycję socjalno-zawodową. System prawa obowiązującego w Polsce nie przewidywał nigdy i nadal nie przewiduje roszczenia o przyznanie prawa do pełnienia funkcji piastuna organu (w tym wypadku organu kolegialnego jakim jest KRS), ani roszczenia, w przypadku pozbawienia podmiotu tej funkcji. Uzasadnione jest to brakiem związku stosunku o charakterze organizacyjnym, z jakimikolwiek konsekwencjami socjalnymi (poza gratyfikacją finansową w formie diety za udział w posiedzeniach, co do której rozliczeń istnieje niekwestionowane roszczenie cywilnoprawne), ani też z konsekwencjami zawodowymi. Zaprzestanie pełnienia funkcji członka KRS nie pozbawia sędziego prawa wykonywania zawodu, ani też nie powoduje jego awansu lub degradacji stopnia służbowego. W przeciwieństwie do stosunku zatrudnienia pojmowanego sensu largo (pozapracowniczy i administracyjny) brak jest zatem w ramach stosunku organizacyjnego łączącego członka KRS takich elementów, które nakazywałyby przyznać mu charakter prawa podmiotowego o charakterze cywilnym, wymagającego ochrony sądowej. Uprawnienia i obowiązki piastuna organu wynikają wprost z aktów regulujących ustrój i zadania tego organu i zamykają się w obszarze interesów publicznoprawnych, a nie prywatnoprawnych. Jak stanowi art. 6 ust. 1 Konwencji, prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą zagwarantowane jest przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (...). Skarżący nie zdołał wykazać, by jego sytuacja prawna i faktyczna, którą przedstawił Trybunałowi, miała taki charakter. Konwencja nie zawiera co prawda definicji terminu „sprawa cywilna”, jednak bogate orzecznictwo Trybunału wyznacza wyraźnie charakter tego prawa. W szczególności w wyroku *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, korzystając z dotychczasowego dorobku orzeczniczego, Trybunał wskazał na istotne kryteria pozwalające na odróżnienie sporów o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 Konwencji. Przede wszystkim, art. 6 ust. 1 Konwencji może znaleźć zastosowanie w swym członie cywilnym wtedy, gdy pojawia się spór dotyczący prawa, co do którego można argumentować, że jest ono uznane na podstawie prawa krajowego i za takie uznane przez Trybunał (por. *König p-ko Niemcy* § 90; *Le Compte, Van Leuven i De Meyere p-ko Belgii* § 47; *Pudas p-ko Szwecji*; *Van Marle p-ko Holandii*; *Markovic i inni p-ko Włochom*; *Affaires*

Elles i inni p-ko Szwajcarii § 14; *Winterwerp p-ko Holandii* §§ 60 i 75; *Capital Bank AD p-ko Bułgarii* §§ 99-108, *Denisov p-ko Ukrainie*). Zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez polski Trybunał Konstytucyjny, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Zakres przedmiotowy tego prawa obejmuje spory dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Polska Konstytucja wprowadza zatem domniemanie dostępu do drogi sądowej (orzeczenia: z 7 stycznia 1992 r. sygn. K 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 82; z 8 kwietnia 1997 r. sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, s. 122; z 29 września 1993 r., sygn. K 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 308 i n., z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05). Stanowisko takie potwierdza się w judykaturze, a także w literaturze przedmiotu. Jako bezsporne traktuje się, że spory dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych objęte są prawem do sądu. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są rzeczywiście powiązane stosunkiem materialnoprawnym, czy też żaden stosunek materialnoprawny w danym wypadku nie występuje (por. H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997). Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten zakazuje ustawodawcy zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Aby ustalić treść normy prawnej wyrażonej w tym przepisie, należy określić znaczenie użytego tu terminu „wolności i praw”. Ustrojodawca nie stwierdza przy tym, że zakaz zamykania drogi sądowej odnosi się wyłącznie do wolności i praw konstytucyjnych. Zakaz ten dotyczy dochodzenia wszystkich gwarantowanych prawnie (ustawowo) wolności oraz praw podmiotowych. Natomiast, jak już wcześniej podnosi się, skarżący nie zdołał wykazać, by po jego stronie istniało gwarantowane prawnie prawo podmiotowe czy wolności, które zostały naruszone. W systemie prawa polskiego nigdy nie istniało prawo, na jakie powołuje się skarżący. W takiej sytuacji trudno jest twierdzić, że zostało naruszone, tym bardziej sprzecznie z zasadą proporcjonalności. Obiektywne racje związane z interesem państwa przemawiają natomiast, by stosunek ustrojowoprawny piastuna jego organu wynikał z regulacji aktów o charakterze ustrojowym i poddany był wyłącznie temu reżimowi. Nie został zatem spełniony żaden z warunków testu zastosowanego w sprawie *Eskelinen i inni p-ko Finlandii*, o których mowa w treści uzasadnienia skargi.

2.2.Brak wpływu zadań KRS (ochrona niezawisłości sądów) na stosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji.

Pozycja ustrojowa członka KRS nie może być traktowana na równi ze statusem sędziego. Prawo polskie nie przewiduje dla Krajowej Rady Sądownictwa takich samych gwarancji, jakie zostały przewidziane dla sądów i sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w polskim ustroju organem władzy sądowniczej, nie sprawuje też wymiaru sprawiedliwości. Wchodzą w jej skład także osoby, którym przymiot niezawisłości nie przysługuje (posłowie i senatorowie, przedstawiciel Prezydenta RP). Krajowa Rada Sądownictwa nie została w polskim prawie skonstruowana jako organ odseparowany od innych władz. Przeciwnie, wyraża on zasadę współdziałania wszystkich władz, jako że w skład Rady wchodzi przedstawiciele zarówno władzy sądowniczej, jak i ustawodawczej i wykonawczej. Już to pokazuje, że status członka KRS nie może być zrównany ze statusem sędziego. Członek KRS będący przedstawicielem Prezydenta RP może być w każdym czasie odwołany przez Prezydenta RP. Członek Rady będący ministrem sprawiedliwości może być odwołany ze swej funkcji (a tym samym i ze składu Rady) na skutek woli władzy ustawodawczej (wotum nieufności), jak i na skutek woli władzy wykonawczej (odwołanie przez Prezydenta RP na skutek wniosku Prezesa Rady Ministrów). Przyczyną odwołania członka będącego przedstawicielem Prezydenta RP albo ministrem sprawiedliwości może być także ich działalność w Radzie. Tym samym więc nie można stwierdzić, by członkowsko w Radzie było w jakikolwiek szczególny sposób chronione. Ponieważ zaś zarówno polska Konstytucja, jak i ustawa, nie różnicują praw i obowiązków członków KRS w zależności od tego przez kogo i z jakiego grona zostali powołani, i nie czyniły tego przed 2017 r., **trudno jest inaczej traktować członków KRS będących sędziami od innych członków KRS.** Skoro możliwość odwołania ze składu KRS jednych z członków nigdy nie była i nie jest oznaką braku niezależności KRS, to w konsekwencji **nie można z niezależności KRS wyprowadzać absolutnego zakazu pozbawiania statusu członka KRS** osób będących sędziami (skoro, jak wyjaśniono wyżej, zakaz ten z pewnością nie obowiązuje innych – równych im w prawach i obowiązkach – członków KRS). Ponadto, żeby wyprowadzić wniosek, że na zastosowanie w niniejszej sprawie art. 6 ust. 1 Konwencji powinno mieć wpływ to, że zadaniem KRS jest ochrona niezależności sądów, należałoby przyjąć, że w systemie, w którym nie ma w ogóle niezależnej rady sądowniczej, nie ma również niezależnych sądów. Tak przecież nie jest. Nawet w państwach będących członkami Rady Europy istnieją systemy, w których w ogóle nie przewidziano istnienia rady sądowniczej, a przecież nikt nie kwestionuje, że sądy w Niemczech, Austrii czy w krajach skandynawskich są niezależne.

Należy zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału nie sposób jest wywieść wniosku, iż **jedynie istnienie niezależnej rady sądowniczej jest gwarancją niezależności sądów w rozumieniu Konwencji**. W postanowieniu w sprawie *Clarke p. Wielka Brytania* Trybunał wywiódł, że sama okoliczność polegająca na tym, iż władza wykonawcza mianuje i usuwa sędziów, nie stanowi naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, o ile nominaci pozostają niezależni od wpływów czy nacisków przy sprawowaniu swojej funkcji. Podobnie Trybunał orzekł w sprawie *Majorana p. Włochy* stwierdzając, że sam fakt, iż sędziowie sądów administracyjnych mianowani są przez lokalne władze administracyjne, nie może poddawać w wątpliwość ich niezawisłości, pod warunkiem, że pełnią swoje funkcje w sposób niezależny. W tym zakresie w odniesieniu do gwarantowanej bezstronności sędziego, rozumianej jako brak uprzedzeń i tendencyjności, na uwagę zasługuje silnie ukształtowana w polskim porządku prawnym procedura wyłączenia sędziego z postępowania, mająca na celu wyeliminowanie jakichkolwiek uzasadnionych obaw co do bezstronności będącej elementem składowym niezawisłości sędziowskiej. Skoro zatem niezależność sądownictwa nie wymaga istnienia rady sądowniczej, to funkcje rady sądowniczej (np. polskiej KRS), które czynią ją stróżem niezależności sędziowskiej, nie mogą powodować, że będzie ona w jakikolwiek sposób uprzywilejowana wobec innych organów państwa. Status członka KRS nie różni się zatem od statusu innego piastuna organu kolegialnego. To zaś jest czymś zupełnie innym od wykonywania pracy czy zawodu albo od sprawowania funkcji sędziego.

Trzeba na zakończenie zwrócić uwagę, że stanowisko członka KRS nie może być chronione na równi z prawem pracy czy prawem wyboru zawodu. Członkostwo w KRS nie służy bowiem realizacji osobowości człowieka, organizacji życia prywatnego czy swobody wyboru zarobkowania. Członkostwo w KRS ma na celu wyłącznie realizację interesu publicznego, nie zaś realizację aspiracji jednostki i wyrażania w ten sposób jej osobowości.

3. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa należy wskazać, że:

- Niniejsza sprawa nie przechodzi testu ze sprawy *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* ani nie odnoszą się do niej tezy ze sprawy *Baka p-ko Wegrom*;
- Sprawa Skarżącego nie dotyczyła jego statusu zawodowego (sędziego) i nie stanowi (zgodnie z testem ze sprawy *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* sprawy cywilnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji);

- Skarżący nie został pozbawiony prawa do sądowej kontroli odnoszącego się do niego aktu (jak było to w sprawie *Baka p-ko Wegrom*), gdyż przysługiwała mu skarga konstytucyjna oraz zainicjowanie zaskarżenia dotyczących go przepisów do Trybunału Konstytucyjnego przez KRS, której był członkiem;
- Z prawnoustrojowej pozycji KRS nie wynika, że do ochrony statusu członkostwa w Radzie zastosowanie (wbrew testowi ze sprawy *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*) powinien znaleźć zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji, gdyż ani zakres funkcji KRS nie wpływa na charakter stosunku prawnego łączącego członka KRS z całą Radą (czy też z państwem polskim), ani też nie jest tak, że bez tych gwarancji niezależność sądów byłaby wykluczona lub zagrożona (co przyznał niejednorodnie sam Trybunał).