



Magda Krzyżanowska-Mierzevska

Autorka jest radczynią prawną, emerytowaną prawniczką w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka i w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (1993–2018).

Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce

Słowa kluczowe: *praworządność, skarga indywidualna, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejski Trybunał Praw Człowieka, ochrona praw człowieka*

Reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na skargi indywidualne przeciwko Polsce będące konsekwencją kryzysu praworządności trwającego od 2015 r. nie została podjęta szybko. Dopiero w 2021 r., kiedy odnotowano znaczny wzrost wpływu skarg z Polski, zapadł pierwszy wyrok stwierdzający naruszenie prawa do rzetelnego procesu w kontekście postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym samym roku Trybunał uznał za priorytet skargi dotyczące tzw. reformy sądownictwa, zarzucające naruszenie prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem obsadzonym zgodnie z prawem. Przyspieszył ich rozpoznawanie, stosując grupowe notyfikacje skarg, skracając i upraszczając postępowanie. Sięgnął po bezprecedensowe w świetle dotychczasowej praktyki środki tymczasowe w sprawach dotyczących niezawisłości sądów, dopuścił do udziału w tych sprawach Rzecznika Praw Obywatelskich i innych interwenientów oraz wydał wyrok półpilotażowy, sygnalizując w ten sposób, że udział tzw. neo-KRS w mianowaniu sędziów może zostać w przyszłości uznany za dysfunkcję systemową systemu prawa. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 6/21 i K 7/21, wydane w nieistniejącej procedurze i będące próbą pozbawienia skuteczności orzeczeń Trybunału w Strasburgu stwarzają dla skuteczności skargi indywidualnej poważne niebezpieczeństwo i są dobitnym przejawem utraty przez Polskę statusu lojalnego uczestnika w systemie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

1. Wstęp

Dnia 17.03.2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował opinią publiczną o przyjęciu nowej strategii zarządzania wpływem spraw. Ma ona służyć przede wszystkim sprawniejszemu rozpoznawaniu skarg wniesionych do niego na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹. W szczególności chodzi o nadanie priorytetu tym skargom, które „dotyczą kluczowych kwestii prawnych istotnych dla danego państwa i systemu konwencyjnego w ogóle”. Przyjęciu tej strategii przyświeca

zamiar zapewnienia, aby Trybunał pozostał Trybunałem, który ma znaczenie (*a Court that matters/une Cour qui compte*)².

To samo sformułowanie zostało użyte przez Prezesa Roberta Spano (który objął urząd Prezesa Trybunału 18.05.2020 r. i sprawował go do 31.10.2022 r.) w kilku późniejszych oficjalnych wystąpieniach. Powstaje pytanie, jakie okoliczności złożyły się na to, że uznano, iż ocena, że ETPC jest sądem, który „ma znaczenie”, zasługuje na publiczne powtórzenie i podkreślenie. Pytanie to domaga się odpowiedzi, gdyż

¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC lub Konwencja.

² Komunikat prasowy ETPC z 17.03.2021 r., *A Court that matters/Une Cour qui compte. A strategy for more targeted and effective case-processing*, https://www.echr.coe.int/Documents/Court_that_matters_ENG.pdf (dostęp: 3.01.2023 r.).

w piśmiennictwie prawniczym przyzwyczailiśmy się do ukutej przed laty i powtarzanej jako oczywistość frazy, że Trybunał jest najskuteczniejszym sądowym organem kontroli zobowiązań międzynarodowych – pod względem legitymizacji, wykonywania jego orzeczeń przez państwa-strony Konwencji oraz przestrzegania przez nie standardów ochrony praw człowieka ukształtowanych przez jego orzecznictwo.

Można sądzić, że przyczyny te były trojakiemu rodzaju. Po pierwsze, od roku 2010 toczyły się prace nad tekstem Protokołu nr 15 do EKPC³. W zamierzeniu państw-stron miał on służyć – poza przyspieszeniem i usprawnieniem postępowania – pewnemu ograniczeniu dostępu do Trybunału, przez skrócenie terminu do wniesienia skargi z sześciu do czterech miesięcy od ostatecznego wykorzystania krajowej drogi odwoławczej. Ponadto włączenie do preambuły Konwencji marginesu swobody (*margin of appreciation*) zmierzało do osadzenia w tekście Konwencji tego narzędzia jej interpretacji, które zostało uprzednio wypracowane w orzecznictwie przez sam Trybunał, i nałożeniu w ten sposób na Trybunał obowiązku jego stosowania jako zakorzenionego już w samym tekście Konwencji ograniczenia dla jego własnej jurysdykcji.

Po drugie, podobnie jak prace nad Protokołem nr 15 do EKPC stanowiły wyraz pewnej nieufności pod adresem Trybunału ze strony państw-stron pragnących przeciwstawić się temu, co niektóre z nich postrzegały jako nadmierny aktywizm orzecznicy, tak dość silnie brzmiały w ostatnim dziesięcioleciu krytyczne wobec pewnych aspektów pracy i orzecznictwa Trybunału głos akademicki i głos opinii publicznej⁴. Z jednej strony był to krytycyzm generalnie dość powściągliwy i podkreślający znaczenie orzecznictwa strasburskiego dla skutecznej ochrony praw człowieka w Europie, z drugiej – zarzucający Trybunałowi nadmierny aktywizm lub – odwrotnie – nadmierny konserwatyzm, rozchwianie orzecznictwa, nie dość sprawne rozpoznawanie spraw. Jednakże wystarczył on autorom najważniejszej pracy na ten temat do sformułowania tezy, że niektóre państwa-strony można zakwalifikować jako *Strasbourg-friendly*, a inne *Strasbourg-hostile*⁵.

Trzeciej przyczyny można upatrywać w zmianie instytucjonalnej. W 2020 r. nastąpiła zmiana na stanowiskach Prezesa ETPC i Kancelarii ETPC⁶. Prawie jednoczesna zmiana na stanowisku Prezesa i Kanclerza Trybunału mogła dać impuls wewnątrzinstytucjonalny do kolejnego odnowienia i przeorganizowania metod pracy stosowanych przez Kancelarię i przez sam Trybunał w przedmiocie zarządzania sprawami (*case-management*) i modyfikowania procedury w zakresie, w którym

Trybunałowi przysługuje kompetencja do uchwalania i modyfikowania własnego regulaminu⁷.

Protokół nr 15 uzyskał wymaganą liczbę ratyfikacji i wszedł w życie 1.08.2021 r. Przyjęcie jeszcze w marcu 2021 r. nowej strategii zarządzania wpływem spraw i rozpoznawania ich można zatem widzieć jako wyprzedzający wejście w życie Protokołu sygnał, że Trybunał nie zamierza dać się spacyfikować, ale energiczniej niż w ostatnich latach procedować w zawisłych przed nim sprawach.

Dla polskiego kontekstu – niezależnie od tego, czy nazwiemy go kryzysem, czy załamaniem praworządności, czy też wejściem w epokę abuzynnego konstytucjonalizmu, czy konstytucjonalizmu znieważonego⁸ – odpowiedź na pytanie, czy Trybunał ma – jeszcze – znaczenie jako instrument ochrony praw indywidualnych dla osób podlegających jurysdykcji polskich władz publicznych, ma dzisiaj wagę szczególną. Skarga do Trybunału może stanowić, jak wiemy, instrument dochodzenia praw indywidualnych przez skarżących – ofiary naruszeń praw na skutek działania czy zaniechania polskich władz publicznych. Pomyślnie dla skarżącego zakończenie sprawy przybiera postać wyroku stwierdzającego naruszenie prawa podmiotowego gwarantowanego przez Konwencję. Zgodnie z art. 41 EKPC Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie. W praktyce orzeczniczej przyznawanie takiego zadośćuczynienia w wyroku stwierdzającym naruszenie praw skarżącego jest regułą. Niezależnie zaś od skutku indywidualnego wywoływanego przez korzystny dla skarżącej wyrok Trybunału, wykonanie jego wyroków obejmuje także tzw. skutki generalne w postaci zobowiązania państwa do zmiany takich norm prawa lub praktyk jego stosowania, które naruszają strasburski standard ochrony. Wyroki stwierdzające naruszenie Konwencji mogą zatem dać podstawę do zmian prawa krajowego i/lub praktyki jego stosowania⁹.

Powstaje pytanie, jak w kontekście kryzysu/łamania praworządności w Polsce oceniać obecną skuteczność indywidualnej skargi jako czynnika prowadzącego – przynajmniej potencjalnie – do uzyskania indywidualnego zadośćuczynienia, a w dalszej perspektywie – do zmian w systemie prawa w wyniku przeprowadzenia środków generalnych. Czy skarga indywidualna do Trybunału przeciwko Polsce pozostaje nadal skutecznym narzędziem ochrony praw indywidualnych i instrumentem uruchamiającym reformy prawa? Innymi słowy, czy w czasach konstytucyjnych wstrząsów ETPC pozostaje dla Polski i skarżących z Polski „sądem, który ma znaczenie”?

Próba udzielenia odpowiedzi na te pytania jest istotna także w obliczu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 6/21¹⁰ i K 7/21¹¹. Prezentacja treści normatywnej tych

3 Protokół nr 15 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu 24.06.2013 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1879), wszedł w życie 1.08.2021 r.

4 Np. Wstęp do *Criticism of the European Court of Human Rights. Shifting the Convention System: Counter-Dynamics at the National and EU Level*, red. P. Popelier, S. Lambrecht, K. Lemmens, t. 9, Cambridge–Antwerp–Portland 2016. Na gruncie polskim interesujący przykład wnikliwej analizy publicystycznej tego rodzaju pod względem sprawności rozpoznawania skarg stanowią następujące teksty: M. Bunda, *Blokada polskich spraw do Strasburga*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1764046,1,blokada-polskich-skarg-do-strasburga.read> (dostęp: 4.01.2023 r.); M. Bunda, *Strasburg bierze się za polskie sprawy*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1966676,1,strasburg-bierze-sie-za-polskie-sprawy.read> (dostęp: 4.01.2023 r.).

5 P. Popelier, S. Lambrecht, K. Lemmens (red.), *Criticism...*, s. 9–10.

6 Prezesem Trybunału został sędzia z Islandii Róbert Ragnar Spanó, a Kanclerzem Trybunału Greczynka Marialena Tsirli. Od 1.11.2022 r. urząd Prezesa sprawuje sędzia z Irlandii Siofra O’Leary.

7 Zgodnie z art. 25 lit. d EKPC regulamin Trybunału uchwała Zgromadzenie Plenarne Trybunału.

8 G. Skąpska, *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018/1, s. 276–301.

9 Przegląd sytuacji w przedmiocie wykonywania wyroków przez Polskę: <https://www.coe.int/en/web/execution/poland> (dostęp: 4.01.2023 r.).

10 Wyrok TK z 24.11.2021 r., K 6/21, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=21721&sprawa=24452>.

11 Wyrok TK z 10.03.2022 r., K 7/21, LEX nr 3318324. Na temat rozstrzygnięcia K 6/21 – I.C. Kamiński, *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/8, s. 4.

rozstrzygnąć – o ile uznać, że w ogóle taką treść zawierają, zważywszy, że zostały wydane w nieistniejącym trybie polegającym na kwestionowaniu interpretacji Konwencji dokonanej przez ETPC w konkretnych wyrokach – nie jest przedmiotem niniejszego artykułu. Wystarczy jedynie zaznaczyć, że wydają się one być próbą pozbawienia skuteczności orzeczeń Trybunału wydanych przeciwko Polsce. Tym samym stanowią – niestety – naturalne tło dla rozważań o obecnej skuteczności skargi do ETPC jako instrumentu ochrony prawnej.

Na taki właśnie charakter tych dwóch wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w jego obecnym składzie zwróciła uwagę Sekretarz Generalna Rady Europy. Krótko po wydaniu wyroku z 24.11.2021 r., K 6/21, i w związku z nim zwróciła się do rządu polskiego z prośbą o złożenie wyjaśnień „w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień [...] Konwencji”¹². Kompetencję taką przewiduje art. 52 EKPC. Natomiast w marcu 2022 r., trzy dni po wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie z 10.03.2022 r., K 7/21, rząd został zobowiązany o uzupełnienie wyjaśnień obejmujące także to rozstrzygnięcie.

W raporcie sporządzonym na podstawie otrzymanych informacji i przedstawionym opinii publicznej 22.11.2022 r. Sekretarz Generalna konkluduje, że „[w] wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności w wyrokach K 6/21 i K7/21 Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana została kompetencja Europejskiego Trybunału ustanowiona w art. 32 Konwencji, a realizacja art. 6 ust. 1 Konwencji [gwarantującego prawo do rzetelnego procesu sądowego] – zgodnie z wykładnią Trybunału Europejskiego w sprawach Xero Flor w Polsce sp. z o.o.¹³, Broda i Bojara¹⁴, Reczkowicz¹⁵, Dolińska-Ficek i Ozimek¹⁶ oraz Advance Pharma sp. z o.o.¹⁷ – nie została dotychczas przeprowadzona. Wynikające z tego zobowiązania Polski do zapewnienia każdej osobie podlegającej jej jurysdykcji prawa do rzetelnego procesu sądowego przed niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy nie są na obecnym etapie spełnione. [...] W celu zapewnienia realizacji zobowiązań międzynarodowych wynikających z art. 1, art. 6 ust. 1 i art. 32 Konwencji wymagane jest podjęcie przez Polskę działań. Działanie to pokrywa się z obowiązkiem Polski przestrzegania wyroków Trybunału w sprawach Xero Flor w Polsce sp. z o.o., Broda i Bojara, Reczkowicz, Dolińska-Ficek i Ozimek oraz Advance Pharma sp. z o.o. Jednym słowem, Polska ma obowiązek zapewnienia, że jej prawo wewnętrzne

będzie interpretowane i, w razie potrzeby, zmieniane w taki sposób, aby uniknąć powtórzenia tych samych naruszeń, zgodnie z wymogami art. 46 Konwencji. Polska nie została zwolniona z bezwarunkowego obowiązku wynikającego z art. 46 Konwencji do pełnego, skutecznego i szybkiego przestrzegania wyroków Europejskiego Trybunału”¹⁸.

Na skutek rozstrzygnięć K 6/21 i K 7/21 Polska znajduje się zatem obecnie w stanie naruszenia zobowiązań wynikających z Konwencji, gdyż zmanifestowała brak zamiaru wykonania wyżej wymienionych wyroków Trybunału w Strasburgu. W aktualnym stanie rzeczy nie sposób udzielić odpowiedzi na pytanie, czy te dwie wypowiedzi należy traktować jedynie jako próbę o charakterze *ad hoc*, zmierzającą do uniemożliwienia wykonania konkretnych wyroków, które są szczególnie nie na rękę obecnej władzy. Przedmiotem bowiem tych orzeczeń są wcześniej wymienione wyroki ETPC dezawuuujące poczynania większości sejmowej w przedmiocie ograniczania niezawisłości i niezależności sądów¹⁹.

Możliwy jest jednak także dalej idący scenariusz, polegający na pozbawieniu skuteczności dalszych wyroków ETPC niekorzystnych dla Polski, niezależnie od ich przedmiotu, przy czym te dwa rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego stanowiłyby tylko przygrywkę do takiej operacji. Zadaniem prawoznawstwa jest uważne śledzenie i komentowanie stosownych wypadków i posunięć zarówno rządu i większości sejmowej, jak i Komitetu Ministrów Rady Europy, nadzorującego wykonanie wyroków strasburskich.

Odpowiedź na pytanie o skuteczność skargi jako instrumentu ochrony praw wymaga także przeglądu środków proceduralnych, którymi do tej pory posłużył się Trybunał, reagując na kryzys rządów prawa w Polsce. Niniejszy tekst stanowi próbę zarysowania wstępnej odpowiedzi. Poza zakresem naszego zainteresowania pozostawiamy kwestię materialnoprawnej odpowiedzi Trybunału na ten kryzys, czyli treści orzeczeń strasburskich wydawanych na tle zarzutów związanych z tym kryzysem i przezeń wywołanych.

2. Składanie skarg przez skarżących z Polski jako wskaźnik legitymizacji i zaufania do Trybunału

Konieczne jest uczynienie wstępnego zastrzeżenia, że liczba skarg wnoszonych przeciwko danemu krajowi w stosunku do liczby mieszkańców niekoniecznie świadczy wprost o liczbie i znaczeniu naruszeń praw człowieka w danym kraju. Na to, jak chętnie osoby składają skargi, wpływ może mieć także wiele innych czynników, w tym to, jak w danym kraju

12 Zob. Rada Europy, *Report by the Secretary General under Article 52 of the European Convention on Human Rights on the consequences of decisions K 6/21 and K 7/21 of the Constitutional Court of the Republic of Poland*, SG/Inf(2022)39, Appendix I – Letter of the Secretary General of the Council of Europe to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland of 7 December 2021, <https://rm.coe.int/report-by-the-secretary-general-under-article-52-of-the-european-convention/1680a8eb59&> (dostęp: 4.01.2023 r.).

13 Wyrok ETPC z 7.05.2021 r., 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, HUDOC – dalej wyrok 4907/18, Xero Flor.

14 Wyrok ETPC z 29.06.2021 r., sprawy połączone 26691/18 oraz 27367/18, Broda i Bojara przeciwko Polsce, HUDOC – dalej wyrok w sprawach połączonych 26691/18 oraz 27367/18, Broda i Bojara.

15 Wyrok ETPC z 22.07.2021 r., 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce, HUDOC – dalej wyrok 43447/19, Reczkowicz.

16 Wyrok ETPC z 8.11.2021 r., sprawy połączone 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, HUDOC – dalej wyrok w sprawach połączonych 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek.

17 Wyrok ETPC z 3.02.2022 r., 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, HUDOC – dalej wyrok 1469/20, Advance Pharma.

18 Rada Europy, *Report...*, SG/Inf (2022)39, s. 10.

19 Wyroki te dotyczyły następujących kwestii szczegółowych: w sprawach połączonych 26691/18 oraz 27367/18 – naruszenie prawa dostępu do sądu z powodu przedwczesnego zakończenia, na podstawie przepisów przejściowych obowiązujących w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r., kadencji dwojga skarżących jako wiceprezesów sądu okręgowego, bez możliwości zbadania przez sąd; 43447/19, Reczkowicz; w sprawach połączonych 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek; 1469/20, Advance Pharma – naruszenie prawa skarżących do „sądu ustanowionego ustawą”, m.in. z uwagi na fakt, że sędziowie Izby Dyscyplinarnej, Izby Kontroli Nadzwyczajnej oraz Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, którzy rozpatrywali sprawy skarżących, zostali powołani w drodze wadliwej procedury z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, która – jak orzekł ETPC – od 2018 r. nie dawała wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej.

postrzega się legitymację i skuteczność orzeczeń Trybunału. Zbadanie postrzegania tych kwestii przez użytkowników systemu Konwencji wymagałoby pogłębionych socjologicznych badań jakościowych. Jednakże liczba skarg wnoszonych do Trybunału stanowi łatwy do obserwowania i obiektywny wskaźnik, na podstawie którego można formułować pewne oceny w tym przedmiocie. W roku 2021 nastąpił znaczny wzrost liczby skarg przeciwko Polsce wniesionych do ETPC. Skarżący wnieśli 2899 skarg, co stanowi w stosunku do roku 2020 wzrost o jedną trzecią (1629 skarg w 2020 r., 1829 w 2019 r.)²⁰.

Ten wzrost należy widzieć także na tle mniej więcej stałej liczby skarg, które wpływały do ETPC z Polski w ciągu ostatnich mniej więcej dziesięciu lat. Wzrost zainteresowania może być świadectwem, że na tle kryzysu praworządności w Polsce – albo na skutek tego kryzysu – skarżący na nowo oceniają ETPC jako „sąd, który ma znaczenie”, czyli sąd ostatniej deski ratunku w sytuacji kryzysu praworządności i naruszania praw człowieka przez władze publiczne.

Ten wzrost liczby skarg może wynikać także z tego, że sądowe postępowania krajowe, na tle których skarżący chcieliby postawić zarzut naruszenia art. 6 EKPC (prawo do rzetelnego procesu) na tle ustawy o neo-KRS w tym jego aspekcie, który dotyczy „sądu ustanowionego przez ustawę” oraz „niezawisłego”, zaczęły dobiegać końca dopiero w roku 2020. Zgodnie z art. 35 ust. 1 EKPC wykorzystanie krajowych środków prawnych (o ile istnieją) jest niezbędnym warunkiem dopuszczalności skargi. Tym samym dopiero w tym czasie, po zakończeniu postępowania krajowego, możliwe było wniesienie skargi strasburskiej. Tak czy inaczej, w chwili obecnej zewnętrzny obserwator nie może z całą pewnością stwierdzić, posługując się publicznie dostępnymi informacjami o materii prawnej spraw zawisłych przed Trybunałem, czy rzeczywiście tak jest, ani też, czy takie skargi wpływają w znacznej liczbie w 2022 r. W braku szczegółowej i publicznie dostępnej informacji o materii skarg, które napłynęły w 2021 r. i w 2022 r., nie jest także obecnie możliwe wysunięcie roboczej hipotezy co do tego, czy istotnie zwiększony napływ spraw z Polski jest w jakikolwiek sposób spowodowany załamaniem praworządności, manifestującym się także w innych obszarach stosowania prawa niż prawo do rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym sądem powołanym zgodnie z prawem.

Część zwiększonego wpływu należy zapewne przypisać pewnej liczbie skarg dotyczących skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20.10.2020 r., K 1/20²¹. Orzeczenie to uchyliło legalność przerywania ciąży z powodu patologii płodu, przewidzianą poprzednio w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z 7.01.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży²². Według informacji opublikowanych przez Kancelarię ETPC od grudnia 2020 r. do lipca 2021 r. takich spraw wpłynęło ponad tysiąc²³.

Nawet jednak ta poważnie podwyższona liczba skarg w 2021 r. nie wydaje się świadczyć o zwiększonym zainteresowaniu skargą

strasburską. Należy ją bowiem widzieć na tle statystyk z przeszłości. W latach największego zainteresowania skargą strasburską roczny wpływ skarg z Polski wynosił około 6000 spraw rocznie. Zatem odpowiedź na pytanie, czy wzrost liczby skarg indywidualnych wnoszonych do Trybunału w Strasburgu świadczy o tym, że skarga indywidualna jest obecnie postrzegana w Polsce jako skuteczny środek ochrony praw, niekoniecznie musi być pozytywna.

3. Zarządzanie wpływem spraw: *impact cases* jako priorytet orzecznicy dla Trybunału

Dla sprawności działania Trybunału (która z kolei jest istotna z perspektywy jego legitymizacji społecznej) wielkie znaczenie ma sprawność rozpoznawania skarg – tym bardziej że długi czas trwania postępowania w Strasburgu jest od lat przedmiotem krytyki²⁴.

Do 2009 r. Trybunał rozpatrywał sprawy w takim porządku, w jakim były gotowe do rozpoznania. W 2009 przyjął, zmodyfikowaną następnie w 2017 r., praktykę rozpoznawania spraw nie według kolejności, w jakiej sprawa została uznana za gotową do rozpoznania, ale według ich ważności. Odpowiada jej klasyfikacja spraw (w trybie administracyjnym, przez Kancelarię) na siedem kategorii. W pierwszych trzech mieszczą się sprawy rozpatrywane w drodze wyroków lub decyzji wydawanych głównie przez Wielką Izbę lub Izby.

Sprawy powtarzające się i oczywiście niedopuszczalne – według wstępnej oceny – należą do kategorii V–VII i były szybko rozpoznawane dzięki zastosowaniu mechanizmów filtrujących skargi niedopuszczalne i metodom pracy wprowadzonych przez Trybunał dla uproszczenia procedowania.

Szczególne problemy nastęrczało jednak rozpoznawanie skarg potencjalnie uzasadnionych, dotyczących nietypowych stanów faktycznych wiążących się z kwestiami istotnymi dla danego państwa lub systemu Konwencji jako całości (kategoria IV). Ich rozpoznawanie trwało średnio 4–5 lat, co narażało na szwank reputację Trybunału. Wspomniana na wstępie niniejszego tekstu nowa strategia rozpoznawania skarg polega na weryfikacji spraw należących do tej kategorii, zidentyfikowaniu najistotniejszych z nich, a następnie skupieniu się na ich rozpoznawaniu. Do tej kategorii, określanej jako *impact cases*, zaliczono sprawy, których wynik może prowadzić do zmiany lub wyjaśnienia zagadnienia istotnego dla międzynarodowego lub krajowego prawodawstwa lub praktyki; dotyczące kwestii o znaczeniu moralnym lub poważnej wadze społecznej. Dodatkowo do tej kategorii mogą trafić także sprawy, które mają znaczny oddźwięk w mediach krajowych lub są wrażliwe politycznie.

Skupienie się na sprawach istotnych przez Trybunał ma przyspieszyć postępowanie. Środkiem proceduralnym uzupełniającym koncentrację na rozpoznawaniu *impact cases* i służącym jego realizacji jest także, przyjęta od 1.09.2021 r. na dwuletni okres próby, praktyka formułowania w maksymalnie uproszczony sposób wyroków wydawanych przez trzysobowe składy

20 <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/country&c=> (dostęp: 12.01.2023 r.).

21 LEX nr 3071397.

22 Dz.U. z 2022 r. poz. 1575.

23 Notification of 12 applications concerning abortion rights in Poland, ECHR 217 (2021), 8.07.2021 r., [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7074470-9562874&filename=Notification of applications concerning abortion rights involving Poland.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7074470-9562874&filename=Notification%20of%20applications%20concerning%20abortion%20rights%20involving%20Poland.pdf) (dostęp: 4.01.2023 r.).

24 Taki zarzut w odniesieniu do polskich spraw praworządnościowych stawia np. A. Płoszka, (*In*)Efficiency of the European Court of Human Rights Priority Policy. The Case of Applications Related to the Polish Rule of Law Crisis [w:] *Προμείνοντες τους Βαθμούς. Law in a time of Constitutional Crisis. Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski*, red. J. Urbanik, A. Bodnar, Warszawa 2020, s. 539.

orzekające Trybunału. Objętość takich wyroków ma nie przekraczać 2000 słów²⁵. Ma to zlikwidować zaległości orzecznicze i tym samym przyczynić się do poprawy obrazu Trybunału w oczach użytkowników systemu Konwencji²⁶. Pozostaje obserwować, czy zastosowanie tych instrumentów przyspieszy rozpoznawanie skarg przeciwko Polsce.

4. Sprawy przeciwko Polsce dotyczące niezawisłości sądownictwa jako sprawy priorytetowe

W swoim orzecznictwie Trybunał konsekwentnie podkreśla fundamentalną wagę miejsca, jakie w demokratycznym społeczeństwie zajmuje prawo do rzetelnego procesu sądowego²⁷. Gwarancja rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym i bezstronnym sądem jest „jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania każdego demokratycznego społeczeństwa w rozumieniu Konwencji”²⁸. Jako proceduralną konsekwencję tej zasady materialnej, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału, zastosowaną do celów *case-management*, należy potraktować fakt, że 18.02.2021 r. Trybunał podał do publicznej wiadomości, że 27 zawisłych przed nim wtedy spraw dotyczących niezawisłości sądownictwa polskiego potraktuje jako priorytetowe, należące do omawianej powyżej Kategorii I²⁹. W marcu 2022 r. takich spraw przeciwko Polsce zawisło przed Trybunałem już ponad sto.

Można sformułować uwagę, że polskie sprawy dotyczące kryzysu praworządności powinny być zostać potraktowane priorytetowo wcześniej niż w lutym 2021 r., po pięciu z górą latach trwania kryzysu praworządności. Wydaje się bowiem, że samo określanie kolejności rozpoznawania skarg według kategorii, w sposób opisany powyżej w pkt 2, nie sprawdziło się, biorąc pod uwagę choćby to, ile czasu zajęło Trybunałowi rozpatrzenie pierwszych spraw dotyczących niezależności sądów/sądu konstytucyjnego³⁰.

5. Grupowe notyfikacje rządowi polskiemu spraw dotyczących niezawisłości sądów z udziałem sędziów mianowanych przez neo-KRS w procedurze określonej przez ustawę z 8.12.2017 r.

W roku 2022 Trybunał znacznie przyspieszył jednak procedowanie w sprawach wniesionych doń w konsekwencji kryzysu

praworządności. Pierwsze chronologicznie sprawy przeciwko Polsce, w których strony stawiały zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd ustanowiony ustawą, wnoszone były głównie przez represjonowanych przez władzę wykonawczą sędziów i dotyczyły zarzutu nieprawidłowego powołania osób, które zasiadły w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego na skutek procedury określonej przez ustawę z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw³¹ oraz ustawę z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym³².

W sprawie 1469/20, *Advance Pharma*, Trybunał orzekł, stosując trzystopniowy test sformułowany w wyroku 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*³³, o naruszeniu prawa do sądu obsadzonego zgodnie z prawem na skutek orzekania w sprawie sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Naruszenie to było wynikiem przede wszystkim strukturalnego braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dodatkowymi czynnikami, które wpłynęły na treść wyroku, było powołanie przez Prezydenta RP sędziów do tej Izby pomimo wstrzymania wykonania stosownej uchwały KRS do czasu zakończenia kontroli sądowej, a także ingerencja ustawodawcy w proces powoływania sędziów poprzez wygaszenie skutków tej kontroli. O naruszeniu zdecydował także brak w prawie krajowym środków odwoławczych pozwalających na zakwestionowanie stronie zarzucanych sądowi wad.

Zgodnie z Regulaminem ETPC³⁴ aktem proceduralnym i warunkiem koniecznym – choć niewystarczającym – otwierającym sprawę drogę do wyroku Trybunału rozstrzygającego o *meritum* skargi jest notyfikacja skargi rządowi. Izba lub Przewodniczący Sekcji może wezwać państwo-stronę do przedstawienia pisemnych obserwacji w sprawie, jeżeli badanie wstępne daje asumpt do przypuszczenia, że mogło nastąpić naruszenie Konwencji³⁵. Przyspieszenie, o którym mowa wyżej, przejawia się w tym, że skargi dotyczące art. 6 EKPC są ostatnio notyfikowane przez Trybunał w formie uproszczonej, całymi grupami spraw i nierzadko bardzo szybko po wniesieniu skargi. W kwietniu 2022 r. Trybunał notyfikował rządowi polskiemu 20 spraw dotyczących głównie statusu sędziów różnych izb Sądu Najwyższego, powołanych na podstawie ustaw z 8.12.2017 r.³⁶, zaś od maja do lipca 2022 r. – dalszych 37 takich spraw³⁷,

31 Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

32 Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.

33 Wyrok Izby ETPC z 12.03.2019 r., wyrok Wielkiej Izby z 1.12.2020 r., 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, HUDOC – dalej wyrok 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson*. Test ten obejmuje następujące elementy: czy w procedurze mianowania sędziego (1) doszło do oczywistego naruszenia (2) fundamentalnej zasady procedury mianowania oraz (3) czy zarzut takiego naruszenia został skutecznie zbadany i naprawiony przez sądy krajowe w sposób zgodny ze standardem Konwencji.

34 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284/1 – dalej Regulamin.

35 Reguła 52 ust. 2 lit. b Regulaminu.

36 Press Release ECHR 136 (2022), 25.04.2022, Notification of 20 applications concerning judicial independence in Poland, [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:\[%22\(%22136%20\(2022\)%22%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:[%22(%22136%20(2022)%22%22]}) (dostęp: 12.01.2023 r.). Dokument ten zawiera odesłanie do stanów faktycznych spraw.

37 Press Release ECHR 248(2022), 25.07.2022, Notification of 37 applications concerning judicial independence in Poland, [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:\[%22248%20\(2022\)%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:[%22248%20(2022)%22]}) (dostęp: 12.01.2023 r.). Dokument ten zawiera odesłanie do stanów faktycznych spraw.

25 ETPC, *Annual Report 2021*, rozdział 5, *Procedural innovations*, https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2021_ENG.pdf (dostęp: 3.01.2023 r.).

26 Proces kwalifikowania spraw do kategorii *impact* ma charakter administracyjny, dokonywany jest przez Kancelarię Trybunału, zaliczenie sprawy do tej kategorii może być zmienione w każdej chwili. Krytykują go jednak jako oparty na niejasnych kryteriach B. Çali, E. Demir-Gürsel, *'A Court that matters' to whom and for what? Academic freedom as a (non-)impact case*, <https://strasbourgoobservers.com/2021/06/11/a-court-that-matters-to-whom-and-for-what-academic-freedom-as-a-non-impact-case/> (dostęp: 4.01.2023 r.).

27 Np. 6289/73, *Airey przeciwko Irlandii*, 9.10.1979 r., pkt 24; 36760/06, *Stanev przeciwko Bułgarii* [GC], 17.01.2012 r., pkt 231.

28 Np. 7984/77, *Pretto i Inni przeciwko Włochom*, 8.12.1983 r., pkt 21.

29 ETPC, *Grand Chamber to examine case concerning judicial reform in Poland*, [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6943268-9336044&filename=Relinquishment in favor of the Grand Chamber in the case Grzeda v. Poland.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6943268-9336044&filename=Relinquishment%20in%20favor%20of%20the%20Grand%20Chamber%20in%20the%20case%20Grzeda%20v.%20Poland.pdf) (dostęp: 4.01.2023 r.).

30 Taki zarzut stawia np. A. Płoszka, *(In)Efficiency...*, s. 552.

dotyczących zarzutu nieprawidłowego powołania w tym trybie sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Wszystkie te sprawy zawisły przed ETPC w latach 2020–2021 (z wyjątkiem jednej wniesionej już w 2022 r.).

Potencjalnie może powstać znaczna liczba tego typu spraw wnoszonych przez strony, którym po prostu nie podoba się merytoryczny wynik postępowania krajowego, niezależnie od jego przedmiotu. Mogą próbować, i już to czynią, powołując się na wyrok ETPC w sprawie 1469/20, *Advance Pharma*, kwestionować takie orzeczenie, podnosząc, że zostało wydane przez sąd złożony z sędziów nieprawidłowo powołanych. Istota zarzutu polega na powołaniu się na art. 6 EKPC, jeżeli jeden z sędziów zasiadających w którymkolwiek składzie orzekającym został nominowany przed neo-KRS.

Ta grupa spraw przeciwko Polsce prawdopodobnie będzie się powiększać. Strony mogą traktować skargę do Strasburga jako swojego rodzaju zastępczy środek o charakterze quasi-odwoławczym. Korzystny dla strony wyrok strasburski nie uchyla oczywiście orzeczenia sądowego wydanego przez sąd niespełniający warunków: powołania zgodnego z prawem, niezawisłości, niezależności określonych w art. 6 EKPC, ale pamiętajmy, że otwiera drogę do wznowienia postępowania, jeżeli dotyczy postępowania karnego³⁸. Poza tym Trybunał może zasądzić na rzecz strony, zgodnie z art. 41 EKPC, tzw. słuszne zadośćuczynienie za naruszenie jej praw.

6. Skrócenie i uproszczenie notyfikacji spraw dotyczących niezawisłości i właściwej obsady sądów

Stany faktyczne w decyzjach notyfikacyjnych Trybunału dotyczących niezawisłości (zgodnego z prawem powołania sądów w Polsce) przedstawiane są ostatnio bardzo skrótowo. Nakład pracy po stronie Trybunału niezbędny na tym etapie postępowania do ustalenia i opisanie okoliczności faktycznych został tym samym przesunięty na pozwanego rząd. To uproszczenie procedury należy ocenić pozytywnie: rządy dysponują znacznie większymi zasobami finansowymi i ludzkimi, niż chronicznie przeciążony pracą i niedofinansowany Trybunał. Poza tym państwo zawsze może dokonać takiej reorganizacji czy powiększenia zasobów, żeby powiększyć skład osobowy urzędów odpowiedzialnych za reprezentowanie go w postępowaniu przed Trybunałem, podczas gdy sam Trybunał i jego Kancelaria takimi rezerwami nie dysponują. Wiele zasobów Trybunału było przez lata angażowanych w drobiazgowo ustalanie i opisywanie stanu faktycznego już na wstępnym i wczesnym etapie badania spraw, poprzedzającym notyfikację sprawy rządowi. Ostatecznie w 2021 r. podjęto zasadną decyzję proceduralną, że zasoby powinny być w bardziej efektywny sposób wykorzystane później, już na etapie badania *meritum* skargi. Odsyła nas to do odwiecznej dyskusji na temat najlepszego wykorzystania ograniczonych zasobów Trybunału. Nie ma przy tym dobrego powodu, dla którego rząd polski nie miałby zaangażować większych niż dotychczas środków i zasobów w reprezentację przed Trybunałem, niż to czyni obecnie.

38 Art. 540 § 3 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

7. Środki tymczasowe (*interim measures*) w sprawach dotyczących niezawisłości sądownictwa

Na mocy art. 39 Regulaminu Trybunał może w wyjątkowych przypadkach orzec o zastosowaniu środka tymczasowego. Zgodnie z tym przepisem orzeczenie takie wydawane jest tylko wtedy, kiedy Trybunał uzna, że na skutek wykonania krajowych orzeczeń władz publicznych, które – zdaniem skarżącego – naruszają jego prawa, skarżący jest narażony na rzeczywiste ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody. Przez wiele lat stosowanie takich środków było ograniczone do sytuacji, w których wydalenie poza obszar państwa (niezależnie od jego podstawy prawnej) mogło narazić skarżącego na ryzyko traktowania sprzecznego z zakazem tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania, zabronionego przez art. 3 EKPC. Absolutne *novum* orzecznicze w praktyce Trybunału stanowi zastosowanie środków tymczasowych do spraw dotyczących niezawisłości sądów.

Dnia 8.02.2022 r. Trybunał zwrócił się do rządu o zapewnienie, aby postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego sędziego Sądu Najwyższego spełniało wymogi rzetelnego procesu gwarantowanego przez art. 6 § 1 EKPC, w szczególności wymóg niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, oraz aby Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie podejmowała decyzji w zakresie jego immunitetu do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia skarg przez ETPC³⁹. Następnie 22.03.2022 r. postanowił wskazać, że rząd powinien powiadomić Trybunał i skarżących z 72-godzinnym wyprzedzeniem o dacie każdej rozprawy lub posiedzenia z wyłączeniem jawności zaplanowanego w sprawach skarżących czworga sędziów przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego⁴⁰. Sprawa dotyczy groźby zawieszenia za stosowanie w orzeczeniach sądowych orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnoszących się w szczególności do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. 6.12.2022 r. środek tymczasowy zastosowano w sprawach trzech sędziów Okręgowego w Warszawie, przesuniętych w ramach represji z wydziałów karnych do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy⁴¹.

Takie bezprecedensowe posunięcia ze strony Trybunału niewątpliwie podkreślają wagę przywiązywaną do niezawisłości sędziowskiej i trybunału ustanowionego przez prawo jako podstawowej wartości Konwencji i gwarancji rzetelnego procesu. Mogą one być jednak w pewien sposób ryzykowne dla samego Trybunału w tym sensie, że stanowią zasadniczą zmianę orzecznictwa i odwrót od ustabilizowanej praktyki orzeczniczej. W związku z tym nie jest pewne, czy nie osłabiają wśród państw-stron przekonania o wyjątkowym charakterze środków tymczasowych,

39 Wyrok ETPC z 31.03.2022 r., 6904/22, *Wróbel przeciwko Polsce*, HUDOC.
40 Zob. *Interim measure in cases concerning charges brought against Polish judges*, [41 39471/22, *Leszczyńska-Furtak przeciwko Polsce*; 39477/22, *Gregajtys przeciwko Polsce*; 44068/22, *Piekarska-Drażek przeciwko Polsce*, Press Release ECHR 379 \(2022\), 7.12.2022, \[https://hudoc.echr.coe.int/eng-press-#%22fulltext%22:%22379%20\\(2022\\)%22\]\(https://hudoc.echr.coe.int/eng-press-#%22fulltext%22:%22379%20\(2022\)%22\) \(dostęp: 12.01.2023 r.\).](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7293770-9941557&filename=Interim; sprawy 46453/21, Synakiewicz przeciwko Polsce; 8687/22, Niklas-Bibik przeciwko Polsce; 8076/22, Piekarska-Drażek przeciwko Polsce; 8076/22, Hetnarowicz-Sikora przeciwko Polsce.</p>
</div>
<div data-bbox=)

które należy wykonywać nie tylko z uwagi na *opinio communis* co do ich mocy wiążącej, lecz także z uwagi na wyjątkowy charakter okoliczności, w których dotychczas środki takie były orzekane (czyli nieodwracalną szkodę grożącą w przypadku wydania skarżącego do państwa, gdzie nie obowiązuje prawny zakaz tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania).

8. Krajowe środki odwoławcze w przedmiocie „sądu obsadzonego niezgodnie z prawem”

Zgodnie z art. 35 ust. 1 EKPC Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym. Zwraca uwagę fakt, że w żadnej z dotychczas notyfikowanych rządowi polskiemu i wspomnianych wcześniej spraw dotyczących zarzutu, że sąd nie został obsadzony „zgodnie z prawem” oraz nie był niezależny/niezawisły, Trybunał nie zadał stronom pytania, czy skarżący wykorzystali stosowne środki w przedmiocie okoliczności powołania sędziego.

Można domniemywać – bo nie zostało to wysłowione wprost – że miał na względzie fakt, iż art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych⁴², dodany tzw. ustawą kagańcową⁴³, ciągle obowiązuje. Wprowadza on zakaz kwestionowania umocowania sądów i trybunałów oraz zakaz podważania statusu sędziego. Trybunał nie pyta także stron, czy skarżący miał obowiązek sięgnąć po zwykłe środki procesowe, czyli wniosek o wyłączenie sędziego przewidziany przez przepisy stosownej procedury. Nie zadał stronom także pytania o to, czy strona postępowania sądowego wystąpiła w postępowaniu krajowym o zastosowanie testu niezależności sędziego w sposób określony przez uchwałę Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r., BSA I-4110–1/20⁴⁴. Pominięcie tych pytań może wskazywać na to, że ETPC zamierza po prostu pójść drogą wytyczoną w wyroku 1469/20, Advance Pharma, co zresztą wyraźnie w nim zasygnalizował⁴⁵. Zauważył, że sprawa ta „należy do grupy dziewięćdziesięciu czterech obecnie rozpatrywanych skarg przeciwko Polsce, wniesionych w latach 2018–2022, dotyczących różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądownictwa zapoczątkowanej w 2017 r. [...] Do dnia przyjęcia niniejszego wyroku Trybunał powiadomił Rząd Rzeczypospolitej Polskiej o dwudziestu trzech skargach, zgodnie z Regulą 54 § 2 lit. b) Regulaminu Trybunału, i wydał cztery wyroki, z których trzy są ostateczne (zob. Xero Flor w Polsce sp. z o.o., cyt. powyżej; Broda i Bojara przeciwko Polsce, nr 26691/18 i 27367/18, 29 czerwca 2021 r.; Reczkowicz przeciwko Polsce, nr 43447/19, 22 lipca 2021 r.; oraz Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, nr 49868/19 i 57511/19, 8 listopada 2021 r. [...] Izba Pierwszej Sekcji Trybunału postanowiła również, że wszystkie obecne i przyszłe skargi należące do tej grupy powinny być traktowane priorytetowo, zgodnie z Regulą 41 Regulaminu. [...] zważywszy że dokonana przez Trybunał ocena procedury powoływania sędziów z udziałem KRS, która jest głównym przedmiotem skarg w niniejszej sprawie, będzie miała bezpośrednie konsekwencje dla innych polskich spraw – zarówno tych, które są w toku, jak i tych, które mogą zostać wniesione w przyszłości – Trybunał rozważy

ewentualne konsekwencje, jakie niniejszy wyrok może mieć dla skarg poruszających podobne kwestie”⁴⁶.

Na tle zmian wniesionych w 2022 r. do ustawy o Sądzie Najwyższym nowelizacją z 9.06.2022 r. i pojawienia się w niej możliwości testowania niezawisłości i niezależności sędziego umożliwiającą badanie spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz postępowania po powołaniu (tzw. test prezydencki), powstaje pytanie, czy wprowadzona przez wspomniane zmiany procedura testowania niezawisłości i niezależności sędziowskiej jest obecnie konieczna do wykorzystania środków krajowych przed wniesieniem skargi strasburskiej. Zważywszy na obecny chaos prawny w przedmiocie testowania niezawisłości/niezależności sędziów – wielość możliwych, ale wzajemnie sobie przeszkadzających procedur testowania oraz fakt, że do chwili obecnej obowiązuje ciągle ustawa kagańcowa – zapewne ETPC będzie musiał zmierzyć się z tą kwestią w niedalekiej przyszłości. Jednakże fachowy pełnomocnik skarżącego może obecnie, jak się wydaje, składać skargi bez wykorzystania tego środka. W formularzu skargi jest bowiem rubryka umożliwiająca odpowiedź na pytanie, jakie inne środki prawne istnieją na gruncie krajowego systemu prawa, z których nie skorzystałaś/eś w niniejszej sprawie i dlaczego z nich nie skorzystałaś/eś? Należałoby w tym miejscu odwołać się do sygnalizowanych w piśmiennictwie trudności w skorzystaniu z tego środka⁴⁷. W największym skrócie polegałyby one na tym, że nie wiadomo, jak test z ustaw z lipca 2022 r. ma się do zakazu sformułowanego w ustawie kagańcovej; rozchwianie praktyki orzeczniczej; bardzo krótki termin (siedem dni) do wykazania okoliczności uzasadniających wnioski; niejasność co do tego, jaka jest relacja tej procedury testowania do zwyczajnego wniosku o wyłączenie sędziego, a także trudność wykazania, że okoliczności dotyczące wątpliwości co do niezawisłości sędziego miały wpływ na wynik tej konkretnej sprawy.

Ten ostatni wymóg zresztą jest niezgodny z orzecznictwem samego ETPC, który nie wymaga wykazania, że naruszenie standardów rzetelnego postępowania miało wpływ na wynik materialny postępowania.

Dodatkowo należy zauważyć, że test prezydencki w praktyce może służyć wydłużeniu drogi do ETPC. Stwarza bowiem pozór istnienia środka krajowego, który trzeba wykorzystać zgodnie z art. 35 EKPC przed wniesieniem skargi.

9. Artykuł 18 EKPC – *novum* orzecznicze w praktyce Trybunału w polskich sprawach

Artykuł 18 EKPC⁴⁸ stanowi, że ograniczenia praw i wolności, na które zezwala Konwencja, nie będą stosowane w innych celach

42 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.).

43 Ustawa z 20.12.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.).

44 LEX nr 2784794.

45 Zob. pkt 11 opracowania.

46 Wyrok 1469/20, Advance Pharma, pkt 226–227.

47 Np. P. Rojek-Socha, *Prezydencki test bezstronności do likwidacji – postulują sędziowie*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prezydencki-test-bezstronnosci-debata-nra,518333.html> (dostęp: 4.03.2023 r.); A. Partyk, K. Żączkiewicz-Zborzaska, P. Rojek-Socha, *Sądy utknęły na testach bezstronności – problemy ze stosowaniem i pouczeniem stron*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/test-bezstronnosci-sedziego-sady-nie-wiedza-jak-stosowac,516473.html> (dostęp: 4.01.2023 r.).

48 Autorka ma świadomość, że zastosowanie art. 18 EKPC w sprawach przeciwko Polsce ma charakter materialnoprawny i w tym sensie wykracza poza zakres przedmiotowy niniejszego tekstu, czyli reakcję proceduralną Trybunału na kryzys praworządności w Polsce. Jednakże zdecydowała się na włączenie tego zagadnienia z uwagi na to, że stanowi ono mocny sygnał obniżającej się lojalności Polski jako uczestnika systemu Konwencji.

niz te, dla których je wprowadzono. Można powiedzieć, że ten przepis jest swojego rodzaju testem na to, czy państwo-strona wykonuje zobowiązania Konwencji w dobrej wierze. W praktyce orzeczniczej Trybunału przed kryzysem praworządności nie było polskich spraw, w których Trybunał orzekłby o naruszeniu art. 18 EKPC. To, że takie zarzuty pojawiły się na tle stanów faktycznych po 2015 r. w sprawach notyfikowanych rządowi, a tym bardziej fakt, że ETPC po raz pierwszy orzekł o naruszeniu przez Polskę tego przepisu Konwencji⁴⁹, świadczy dobitnie o tym, że status Polski jako lojalnego gracza w systemie Konwencji został poważnie osłabiony. Trybunał stwierdził, że uznanie orzeczenia wydanego przez skarżącego sędziego za przewinienie dyscyplinarne uzasadniające zawieszenie w czynnościach sędziowskich było sprzeczne z podstawowymi zasadami niezawisłości sędziowskiej i państwa prawa. Trybunał nie przychylił się do argumentacji rządu, że celem ukarania skarżącego była ochrona prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz praw i wolności innych osób. Był zdania, że głównym celem zastosowanych wobec niego środków dyscyplinarnych było ukaranie go i zniechęcenie do dokonywania oceny statusu sędziów powołanych w procedurze z udziałem nowej KRS. Cel ten, jako niezgodny z Konwencją, pociągał za sobą naruszenie art. 18 EKPC.

Obecnie przed ETPC zawisło osiem spraw, w których jednym z notyfikowanych zarzutów jest zarzut naruszenia art. 18 EKPC. Sześć z nich dotyczy sędziów sądów powszechnych represjonowanych z powodu zastosowania w wydanych przez nich orzeczeniach prawidłowości powołania sędziów przez neo-KRS z powołaniem się na wyroki wydane przez ETPC⁵⁰.

Te sprawy dają asumpt do powzięcia tezy, że z grupy krajów, zaliczanych do „Strasbourg-friendly”, Polska przeszła do grupy określanej jako „Strasbourg-hostile”.

10. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i innych interwenientów w postępowaniu przed Trybunałem (*third party intervention*)

Artykuł 36 § 2 EKPC dopuszcza interwencję strony trzeciej w formie przedłożenia argumentów relewantnych dla okoliczności sprawy. Prezes Trybunału (lub właściwej Izby) może, w interesie wymiaru sprawiedliwości, zaprosić każdą zainteresowaną osobę, która nie jest skarżącym, do złożenia pisemnych uwag lub wzięcia udziału w rozprawie. Reguła 44 § 3 lit. b Regulaminu Trybunału stanowi, że wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta musi być „należycie uzasadniony”. W znacznej liczbie spraw dotyczących tzw. reformy sądownictwa w Polsce Trybunał dopuścił do udziału w sprawie licznych interwenientów, w tym także Rzecznika Praw Obywatelskich⁵¹.

49 Wyrok ETPC z 6.10.2022 r., 35599/20, Juszczyszyn przeciwko Polsce, HUDOC (nieprawomocny) – dalej wyrok 35599/20, Juszczyszyn.

50 Chodzi o orzeczenia: 4907/18, Xero Flor; w sprawach połączonych 26691/18 oraz 27367/18, Broda i Bojara; 43447/19, Reczkowicz; w sprawach połączonych 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek; oraz 1469/20, Advance Pharma; i/lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące różnych aspektów reorganizacji polskiego systemu sądownictwa.

51 Wyroki: 4907/18, Xero Flor; 43447/19, Reczkowicz; w sprawach połączonych 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek; 1469/20, Advance Pharma; wyrok ETPC (Wielka Izba) z 15.03.2022 r., 43572/18, Grzęda przeciwko Polsce, HUDOC; wyrok ETPC z 16.06.2022 r., 39650/18, Żurek przeciwko Polsce, HUDOC; wyrok 35599/20, Juszczyszyn (nieprawomocny).

Decyzja proceduralna dopuszczająca podmioty posiadające ekspercką wiedzę na temat przedmiotu sprawy nie jest nowością w polskich sprawach. Takie decyzje były podejmowane wielokrotnie w przeszłości w stosunku do – przeważnie – prawniczych organizacji pozarządowych. Wystąpienie z wnioskami o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących ustroju sądownictwa należy ocenić jak najbardziej pozytywnie jako przykład sięgnięcia po uprawnienia proceduralne w sprawach o wielkiej wadze dla systemu prawa. Ze strony Trybunału dopuszczenie do udziału zarówno Rzecznika, jak i wielu innych podmiotów występujących w tych sprawach w charakterze stron trzecich, ma dodatkowe znaczenie legitymizacyjne dla wydanych z ich udziałem orzeczeń. Ponadto dostarcza instrumentu pozwalającego na oddalenie argumentu o charakterze propagandowym, którym posługuje się obecna władza w Polsce, krytykując wyroki strasburskie, mianowicie że Trybunał „nie rozumie prawa polskiego”. Podobnym argumentem posłużył się zresztą obecny polski sędzia w Trybunale K. Wojtyczek w opinii odrębnej do wyroku w sprawie 4907/18, Xero Flor, pisząc w jej pkt 5: „Uzasadnienie niniejszego wyroku wskazuje, że Trybunał nie ustalił prawidłowo pewnych istotnych aspektów prawa wewnętrznego. Nie zamierzając wyczerpać tego zagadnienia, chciałbym krótko wskazać na pewne nieporozumienia”. Następnie czytamy, że: „Niniejsza sprawa ilustruje trudności, jakie Trybunał napotyka, próbując ustalić i zrozumieć istotne elementy krajowego systemu prawnego”. Bardzo rozbudowane i krytyczne – czy to pod adresem wyniku postępowania, czy to wobec sposobu rozumowania przez Trybunał – opinie odrębne sędziego krajowego w sprawach dotyczących praworządności, zwłaszcza wyrażające poglądy, że Trybunał orzeka bez dostatecznej znajomości prawa krajowego, nie wydają się być szczególnie dobrym pomysłem. Ponadto w Trybunale tak bardzo obciążonym pracą jak ETPCz cenne zasoby takie jak czas i energia sędziów mogą być wykorzystane znacznie lepiej niż na długie opinie odrębne w sprawach absolutnie kluczowych dla przestrzegania podstawowych zasad państwa prawa, takich jak prawidłowa obsada sądów czy niezawisłość sędziowska, czyli po prostu na sprawniejsze procedowanie zawisłych przed Trybunałem spraw przeciwko Polsce, które często na rozpoznanie czekają, jak wiadomo, przez długie lata.

11. Wyrok w sprawie Advance Pharma jako wyrok półpilotażowy (*semi-pilot judgment*)

W sprawach, w których Trybunał jest zdania, że rozstrzygana przezeń kwestia ma charakter systemowy, gdyż naruszenie wynika z samej treści przepisów prawa, których zastosowanie może ponadto naruszać prawa wielkiej liczby skarżących z danego kraju, stosuje tzw. wyroki pilotażowe. Treścią wyroku pilotażowego jest – oprócz orzeczenia stwierdzającego naruszenie praw osoby skarżącej – zarysowanie obrazu prawa krajowego, które to prawo podmiotowe narusza, wskazanie, na czym naruszenie polega, oraz zobowiązanie państwa-strony już w samym wyroku do podjęcia stosownych środków generalnych, zwykle w drodze zmiany ustawodawstwa⁵². Wyrokami

52 Pierwszym wyrokiem pilotażowym wydanym przez ETPC był wyrok z 28.09.2005 r., 31443/96, Broniowski, HUDOC, dotyczący niemożności zaspokojenia w ówczesnym stanie prawnym roszczeń odszkodowawczych za tzw. mienie zabużańskie.

pilotażowymi *sensu stricto* są te, w których taki nakaz sformułowany jest w części operacyjnej wyroku, zaś wyroki, w których Trybunał skonstatował takie niedostatki, ale nie formułuje (jeszcze) wprost wiążącego prawnie wymogu podjęcia środków zaradczych, zwane są wyrokami półpilotażowymi (*semi-pilot*). Te ostatnie stanowią pewnego rodzaju ostrzeżenie dla państwa, że w przyszłości może zostać wydany wyrok pilotażowy.

W sprawie 1469/20, *Advance Pharma*, Trybunał zastosował to drugie rozwiązanie. Zauważył, że „wnioski Trybunału dotyczące niezgodności procedury powoływania sędziów z udziałem KRS z wymogami «niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą» na podstawie art. 6 § 1 Konwencji będą miały konsekwencje dla jego oceny podobnych skarg w innych toczących się lub przyszłych sprawach [...]». Uchybienia tej procedury stwierdzone w niniejszej sprawie w odniesieniu do nowo powołanych sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w sprawie *Reczkowicz* [...] w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej tego sądu, oraz w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek* [...] w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, już negatywnie wpłynęły na istniejące nominacje i mogą systematycznie wpływać na przyszłe nominacje sędziów, nie tylko do innych izb Sądu Najwyższego, ale także do sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych [...]. Nieodłącznym elementem ustaleń Trybunału jest to, że naruszenie praw skarżącego miało swoje źródło w zmianach w polskim ustawodawstwie, które pozbawiły polskie sądownictwo prawa wyboru członków KRS i umożliwiły władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, tym samym systematycznie podważając legalność sądu złożonego z tak powołanych sędziów. W tej sytuacji, w interesie praworządności oraz zasad podziału władz oraz niezależności sądownictwa, wymagane jest szybkie działanie zaradcze ze strony państwa polskiego. [...] W tym kontekście pozwane Państwo ma do wyboru różne warianty; nieuchronnym wnioskiem jest jednak, że dalsze funkcjonowanie KRS w kształcie nadanym jej ustawą zmieniającą z 2017 r. oraz jej zaangażowanie w procedurę powoływania sędziów utrwała dysfunkcję systemową stwierdzoną powyżej przez Trybunał i może w przyszłości skutkować potencjalnie wielokrotnym naruszeniem prawa do «niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą», prowadząc tym samym do dalszego pogłębienia kryzysu rządów prawa w Polsce⁵³.

Mamy więc do czynienia z wyraźnym przesłaniem, że istnienie i funkcjonowanie neo-KRS w jej obecnym kształcie jako organu mianującego sędziów jest możliwym źródłem orzekania o przyszłych naruszeniach tego samego rodzaju.

12. Wybory sędziego z Polski

Nie potrzeba uzasadniać oczywistej tezy, że wiele zależy od tego, jak dobrze sędzia z danego kraju jest przygotowany do pełnienia zadań orzeczniczych, od jego umiejętności i chęci sprawnego podejmowania decyzji. Umiejętność podejmowania decyzji stanowi wszak istotę pracy sędziowskiej. W warunkach pracy Trybunału jest ona szczególnie ważna ze względu na znaczne obciążenie sędziego bieżącą pracą orzeczniczą. Ważne jest także, czy gotów jest zaakceptować utrwalone orzecznictwo Trybunału, czy też raczej zamierza je modyfikować;

czy nie postrzeżę swojej roli jako obrońca interesów państwa. Profesor L. Garlicki, sędzia w Strasburgu w latach 2002–2012, podkreśla, że sędzia musi przede wszystkim „rozumieć i szanować rolę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sędzia ma być nie tylko niezależny i niezawisły, ale też rozumieć, że jego czy jej zadaniem jest dbanie o zapewnienie należytych standardów przestrzegania praw człowieka we własnym kraju i w całej europejskiej przestrzeni prawnej⁵⁴. Innymi słowy, chodzi o to, czy jest skłonny respektować ducha podstawowych zasad Konwencji, którymi są poszanowanie rządów prawa, zasada proporcjonalności, zasada skuteczności praw gwarantowanych przez Konwencję. Nie bez znaczenia jest także to, czy chce i umie nawiązywać dobre relacje w pracy z innymi sędziami i z Kancelarią Trybunału oraz skutecznie przekonywać do swoich racji i propozycji orzeczniczych.

Polska obecnie znajduje się w punkcie zwrotnym w tym sensie, że kadencja sędziego z Polski K. Wojtyczka dobiegła końca po dziewięcioletniej kadencji 30.10.2021 r. Artykuł 22 EKPC przewiduje, że sędziów wybiera Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w odniesieniu do każdego państwa-strony z listy trojga kandydatów przedstawionych przez państwo. Zgodnie z normalną praktyką przed upływem kadencji sędziego, Zgromadzenie wezwało Polskę w marcu 2021 r. do przedłożenia listy trojga kandydatów. Lista taka została przedłożona w terminie, jednakże 19.04.2021 r. Zgromadzenie Parlamentarne odrzuciło *en bloc* listę trojga kandydatów na sędziego z Polski⁵⁵. Powodem odrzucenia listy było uznanie, że krajowa procedura wyłaniania kandydatów nie była zgodna ze standardami wymaganymi przez Zgromadzenie i Komitet Ministrów. Standardy te określa szczegółowo Memorandum przygotowane przez Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy pt. *Memorandum przygotowane przez Sekretarza Generalnego Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy*⁵⁶. Druga tura procedury wyłaniania kandydatów zakończyła się również niepowodzeniem, tym razem już o charakterze merytorycznym. Zgromadzenie zaakceptowało bowiem w głosowaniu rekomendację Komitetu on the Election of Judges to the European Court of Human Rights. Komitet rekomendował Zgromadzeniu odrzucenie listy tych samych trojga kandydatów z Polski⁵⁷ z uwagi na to, że „nie wszyscy kandydaci odpowiadają wymogom art. 21 Konwencji⁵⁸, które powinien spełniać sędzia⁵⁹. Zgromadzenie zarekomendowało Polsce przedłożenie kolejnej, trzeciej już, listy kandydatów. Lista taka została

54 A. Wójcik, *Rząd PiS w tajemnicy wybiera kandydatów na sędziego ETPCz. Stawką prawa obywateli*, rozmowa z prof. L. Garlickim, 2.12.2020 r., <https://oko.press/kandydaci-europejski-trybunal-praw-czlowieka/> (dostęp: 4.01.2023 r.).

55 Na liście kandydatów znajdowali się Elżbieta Karska, Aleksander Stępkowski, Agnieszka Szklanna.

56 <https://www.gov.pl/attachment/6884dde2-2ef2-441b-ace5-7e548cb5ad16&> (dostęp: 4.01.2023 r.).

57 PACE, Doc. 15439 Add. 2, 19 January 2022, Election of Judges to the European Court of Human Rights, Progress report, Bureau of the Assembly, <https://pace.coe.int/en/files/29622/html> (dostęp: 9.01.2023 r.).

58 Art. 21 ust. 1 EKPC [Wymogi sprawowania urzędu] stanowi, że: „1. Sędziowie powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji”.

59 Informacja o drugiej liście kandydatów, obejmującej te same trzy nazwiska: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zgloszenie-listy-kandydatow-na-sedziego-etpc-do-zgromadzenia-parlamentarnego-re3> (dostęp: 9.01.2023 r.).

53 Wyrok 1469/20, *Advance Pharma*, pkt 364–365.

przekazana Zgromadzeniu Parlamentarnemu zapewne w grudniu 2022 r. – w każdym razie informacja o niej pojawiła się na stronie internetowej Zgromadzenia Parlamentarnego w trzeciej dekadzie tego miesiąca⁶⁰. Znajdują się na niej osoby, których nazwiska figurowały na dwóch poprzednich listach⁶¹. Należy zauważyć, że informacja o nazwiskach kandydatów nie została umieszczona na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co stanowi odstępstwo od poprzednio stosowanej praktyki.

Ta lista również została odrzucona przez PACE w dniu 27.01.2023 r.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 EKPC sędziowie sprawują swój urząd do czasu ich zastąpienia. Zajmują się oni jednak nadal sprawami, które zaczęli rozpoznawać. Tym samym sędzia z Polski, którego dziewięcioletni mandat upłynął w 2021 r., zasiada nadal w Trybunale w Strasburgu i rozpoznaje także polskie sprawy tak długo, dopóty kolejna tura procedury wyboru nowego sędziego nie zakończy się pomyślnie. Nie wydaje się celowe ani możliwe dociekanie, który z wymogów przewidzianych przez art. 21 EKPC nie został spełniony ani też którego z trojga kandydatów dotyczyły zastrzeżenia zaakceptowane przez PACE. Nie zmienia to jednak faktu, że procedura selekcji kandydatów będzie się obecnie toczyła po raz czwarty⁶². Trzykrotne odrzucenie listy kandydatów z Polski jest wydarzeniem bez precedensu i samo w sobie świadczy o powstaniu poważnych wątpliwości w łonie PACE co do tego, czy Polska jest nadal „lojalnym graczem w systemie Konwencji”. To zaś z kolei nie może pozostawać bez konsekwencji dla odpowiedzi na pytanie, czy skarga do Trybunału będzie pozostawać skutecznym środkiem ochrony praw dla osób podlegających jurysdykcji państwa polskiego.

13. Podsumowanie

Podsumowując, reakcja Trybunału na kryzys praworządności w Polsce nie była rychliwa. W piśmiennictwie prawniczym trafnie określono postawę Rady Europy i Trybunału wobec tego kryzysu jako *too little, too late*⁶³ – za mało i za późno. Jednakże od 2021 r. widać wyraźnie przyspieszenie w rozpoznawaniu spraw dotyczących najważniejszego aspektu tego kryzysu, czyli kwestii ograniczania przez ustawodawcę polskiego niezawisłości/niezależności sądów. Skarga indywidualna pozostaje cennym instrumentem ochrony praw jednostki i systemu prawa zachowującego wartości Konwencji. Grożą mu jednak w polskim kontekście poważne niebezpieczeństwa, których najważniejszym przejawem są wspomniane już wcześniej rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, jawnie wrogie skuteczności Konwencji w polskim systemie prawa. Polska traci

status, który wielokrotnie podkreślano w piśmiennictwie jako status lojalnego gracza w systemie Konwencji⁶⁴. W piśmiennictwie polskim wielokrotnie podkreślano np. „obustronne dążenie do pozostawania w ramach dialogu między sądami, które pozwoliło na zachowanie harmonii interpretacyjnej między Konstytucją a EKPC”⁶⁵. W ocenie autorki Polska przesuwa się obecnie na pozycję, którą autorzy wspomnianej już pracy o krytycyzmie wobec Trybunału określają jako *Strasbourg-hostile*. W tej sytuacji potrzebne jest wzmożone zainteresowanie zarówno akademickie, jak i praktyków prawa nie tylko tym, co w polskich sprawach Trybunał robi i jak orzeka, lecz także tym, czego nie robi lub co robi opieszale.

Abstract

Magda Krzyżanowska-Mierzewska

The author is an attorney at law, a retired lawyer at the Secretariat of the European Commission on Human Rights and at the Registry of the European Court of Human Rights (1993–2018).

Procedural Response of the European Court of Human Rights to the Rule of Law Crisis in Poland

Keywords: rule of law, individual application, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, human rights protection

The European Court of Human Rights' response to individual applications against Poland as a consequence of the rule of law crisis, which has been ongoing since 2015, has not been swift. It was not until 2021, which saw a significant increase in the number of applications concerning Poland, that the first judgment found a violation of the right to a fair trial in the context of proceedings before the Constitutional Tribunal. In the same year, the Court prioritised applications concerning the so-called reform of the judiciary, alleging violations of the right to a fair trial before an independent tribunal with members chosen accordance with the law. The Court began examining them more promptly, through group notification of applications, shortening and simplifying the proceedings. It reached for interim measures, unprecedented in the light of its earlier practice in cases involving judicial independence, it allowed the Ombudsman and other third-party interveners to participate in these cases, and issued a semi-pilot judgment, thus signalling that the involvement of the so-called neo-KRS [KRS is Polish abbreviation of the National Council of the Judiciary] in the appointment of judges could in future be considered a systemic dysfunction of the legal system. The determinations of the Constitutional Tribunal in cases K 6/21 and K 7/21, issued in a non-existent procedure and being attempts to deprive judgments of the Strasbourg Court of their effect, create a serious threat to the effectiveness of the individual application and show clearly that Poland lost the status of a loyal participant in the system of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

60 <https://pace.coe.int/en/files/31478> (dostęp: 12.01.2023 r.).

61 Elżbieta Karska, Kamil Strzępek, Agnieszka Szklanna.

62 Rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami na sędziego ETPC, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rozmowy-kwalifikacyjne-z-kandydatami-na-sedziego-etpc2> (dostęp: 4.01.2023 r.). Z informacji dostępnej na stronie MSZ wynika, że do konkursu zgłosiło się dwadzieścioro kandydatów. Siedmiu z nich wyraziło zgodę na podanie ich nazwisk do wiadomości publicznej: Monika Augustyniak, Michał Balcerzak, Marcin Górski, Ireneusz C. Kamiński, Marek Piechowiak, Arkadiusz Radwan, Kamil Strzępek, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-na-temat-kandydatow> (dostęp: 4.01.2023 r.).

63 A. Drzemczewski, *The Erosion of the Rule of Law and of Judicial Independence in Poland since 2015: the Council of Europe's Reaction – too Little, too Late?* [w:] *Περὶ μὲν ὄντας τοὺς Βαρβάρους. Law in a time of Constitutional Crisis. Studies Offered to Miroslaw Wyrzykowski*, red. J. Urbanik, A. Bodnar, Warszawa 2020.

64 Np. W. Sadurski, *Partnering with Strasbourg: constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the accession of Central and East European states to the Council of Europe, and the idea of pilot judgement*, „Human Rights Law Review” 2009/3, s. 397–453.

65 L. Garlicki, *Umieędzynarodowienie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022/10, s. 162, i powoływana tam literatura.

Bibliografia/References

- Bunda M., *Blokada polskich spraw do Strasburga*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1764046,1,blokada-polskich-skarg-do-strasburga.read> (dostęp: 4.01.2023 r.).
- Bunda M., *Strasburg bierze się za polskie sprawy*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1966676,1,strasburg-bierze-sie-za-polskie-sprawy.read> (dostęp: 4.01.2023 r.).
- Çali B., Demir-Gürsel E., 'A Court that matters' to whom and for what? *Academic freedom as a (non-)impact case*, <https://strasbourgobservers.com/2021/06/11/a-court-that-matters-to-whom-and-for-what-academic-freedom-as-a-non-impact-case/> (dostęp: 4.01.2023 r.).
- Drzemczewski A., *The Erosion of the Rule of Law and of Judicial Independence in Poland since 2015: the Council of Europe's Reaction – too Little, too Late?* [w:] *Περιμένοντας τους Βαββάρους. Law in a time of Constitutional Crisis. Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski*, red. J. Urbanik, A. Bodnar, Warszawa 2020.
- ETPC, *Annual Report 2021*, rozdział 5, *Procedural innovations*, https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2021_ENG.pdf (dostęp: 3.01.2023 r.).
- ETPC, *Grand Chamber to examine case concerning judicial reform in Poland*, [https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6943268-9336044&filename=Relinquishment in favor of the Grand Chamber in the case Grzeda v. Poland.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6943268-9336044&filename=Relinquishment%20in%20favor%20of%20the%20Grand%20Chamber%20in%20the%20case%20Grzeda%20v.%20Poland.pdf) (dostęp: 4.01.2023 r.).
- Garlicki L., *Umiędzynarodowienie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022/10.
- Kamiński I.C., *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/8.
- Komunikat prasowy ETPC z 17.03.2021 r., *A Court that matters/Une Cour qui compte. A strategy for more targeted and effective case-processing*, https://www.echr.coe.int/Documents/Court_that_matters_ENG.pdf (dostęp: 3.01.2023 r.).
- Partyk A., Żaczkiewicz-Zborska K., Rojek-Socha P., *Sądy utknęły na testach bezstronności – problemy ze stosowaniem i pouczeniem stron*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/test-bezstronnosci-sedziego-sady-nie-wiedza-jak-stosowac,516473.html> (dostęp: 4.01.2023 r.).
- Płoszka A., *(In)Efficiency of the European Court of Human Rights Priority Policy. The Case of Applications Related to the Polish Rule of Law Crisis* [w:] *Περιμένοντας τους Βαββάρους. Law in a time of Constitutional Crisis. Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski*, red. J. Urbanik, A. Bodnar, Warszawa 2020.
- Popelier P., Lambrecht S., Lemmens K. (red.), *Criticism of the European Court of Human Rights. Shifting the Convention System: Counter-Dynamics at the National and EU Level*, t. 9, Cambridge–Antwerp–Portland 2016.
- Rada Europy, *Report by the Secretary General under Article 52 of the European Convention on Human Rights on the consequences of decisions K 6/21 and K 7/21 of the Constitutional Court of the Republic of Poland*, SG/Inf(2022)39, Appendix I – Letter of the Secretary General of the Council of Europe to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland of 7 December 2021, <https://rm.coe.int/report-by-the-secretary-general-under-article-52-of-the-european-convention/1680a8eb59&> (dostęp: 4.01.2023 r.).
- Rojek-Socha P., *Prezydencki test bezstronności do likwidacji – postulują sędziowie*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prezydencki-test-bezstronnosci-debata-nra,518333.html> (dostęp: 4.03.2023 r.).
- Sadurski W., *Partnering with Strasbourg: constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the accession of Central and East European states to the Council of Europe, and the idea of pilot judgement*, „Human Rights Law Review” 2009/3.
- Skąpska G., *Znieważający konstytucjonalizm i konstytucjonalizm znieważony. Refleksja socjologiczna na temat kryzysu liberalno-demokratycznego konstytucjonalizmu w Europie pokomunistycznej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018/1.
- Wójcik A., *Rząd PiS w tajemnicy wybiera kandydatów na sędziego ETPCz. Stawką prawa obywateli*, rozmowa z prof. L. Garlickim, 2.12.2020 r., <https://oko.press/kandydaci-europejski-trybunal-praw-czlowieka/> (dostęp: 4.01.2023 r.).

REKLAMA

Całe prawo w jednym miejscu Prawo.pl

Serwis
Prawo.pl to:aktualne
informacje
prawnewywiady, opinie
i komentarze
ekspertównajnowsze
wyroki polskich
i unijnych sądówzespół
doświadczonych
dziennikarzy

Wolters Kluwer

LEX