

**Złożenie z urzędu sędziego Sądu Najwyższego w rezultacie nierzetelnej procedury**

**Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie (wyrok – 9 stycznia 20123r., Izba (Sekcja V), skarga nr 21722/11)**

*Oleksandr Volkov był od czerwca 2003 r. sędzią Sądu Najwyższego, a od marca 2007 r. prezesem jego Izby Wojskowej. W grudniu 2007 r. został wybrany do Najwyższej Rady Sądownictwa (NRS), ale nie przyjął obowiązków, bo przewodniczący komisji parlamentarnej ds. wymiaru sprawiedliwości nie pozwolił mu złożyć wiążącego się z tym przyrzeczenia. W grudniu 2008 r. i w marcu 2009 r., odpowiednio, dwaj członkowie NRS: R.K. oraz V.K., który został wybrany w marcu 2010 r. przewodniczącym NRS, prowadzili wstępne dochodzenie w sprawie możliwego naruszenia prawa przez Volkova. Stwierdzili, że kilkakrotnie rozpatrywał odwołania od orzeczeń wydanych przez sędziego B. - brata jego żony, a także dopuścił się poważnych naruszeń w sprawach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W rezultacie V.K., jako przewodniczący NRS, złożył w parlamencie dwa wnioski o złożenie Volkova z urzędu sędziego.*

*17 czerwca 2010 r. parlament, po rozpatrzeniu wniosków NRS oraz wysłuchaniu rekomendacji komisji ds. wymiaru sprawiedliwości, głosował za złożeniem Volkova z urzędu z powodu „złamania przysięgi” sędziowskiej. Volkov zarzucił, że postępowanie przed NRS nie było ani bezstronne ani niezawisłe ze względu na jej skład. Twierdził również, że niektórzy członkowie NRS brali również udział w postępowaniu przed komisją parlamentarną. Zarzucił, że posłowie uczestniczący w elektronicznym głosowaniu w parlamencie głosowali za swoich nieobecnych kolegów posługując się ich kartami. Nadużycie to znalazło potwierdzenie w oświadczeniach posłów i nagraniu wideo.*

*Volkov zaskarżył rezolucję parlamentu do Naczelnego Sądu Administracyjnego (“NSA”), który orzekł, że wniosek NRS o złożenie go z urzędu był zgodny z prawem i uzasadniony. NSA stwierdził również, że jeden z wniosków – w rezultacie dochodzenia prowadzonego przez R.K. - nie był zgodny z prawem, bo zgodnie z ówczesnymi przepisami Volkov i brat jego żony nie mogli być uważani za krewnych. NSA nie uchylił jednak działań podjętych w tej sprawie przez NRS uznając, że zgodnie z prawem nie miał do tego uprawnień. NSA zauważył, że nie doszło do naruszeń proceduralnych ani przed komisją parlamentarną ani na plenum parlamentu .*

W skardze do Trybunału Volkov zarzucił w szczególności, że: jego sprawa nie została rozpatrzona przez niezawisły i bezstronny sąd; postępowanie dotyczące złożenia go z urzędu był nierzetelne, bo nie istniał żaden okres przedawnienia, parlament przyjął rezolucję bez właściwego zbadania sprawy i z nadużyciem systemu elektronicznego głosowania, sprawa została rozpatrzona przez specjalną izbę NSA, która nie była „sądem ustanowionym ustawą” a NSA nie był właściwy do uchylenia działań prawnych podjętych przez NRS (art.6 Konwencji). Z powołaniem się na art. 8 Volkov twierdził, że podjęta wobec niego decyzja była ingerencją w jego życie prywatne i zawodowe. Uważał poza tym, że nie miał do dyspozycji skutecznego środka prawnego (art.13).

Przy ocenie, czy art.6 ust.1 Konwencji miał w tej sprawie zastosowanie, Trybunał zajął się najpierw kwestią, czy wchodziła w grę jego część cywilna.

Trybunał zauważył, że spory pracownicze między urzędnikami i państwem mogą nie być objęte częścią cywilną art.6, jeśli spełnione są równocześnie dwa warunki. Po pierwsze, państwo w swoim prawie krajowym musi wyraźnie wykluczyć dostęp do sądów w sporach związanych z określonym stanowiskiem albo kategorią personelu wchodzącego w grę. Po drugie, wykluczenie takie musi być obiektywnie usprawiedliwione w interesie państwa.

W związku z pierwszym z tych warunków Trybunał może uznać określone ciało krajowe istniejące poza systemem sądowym za „sąd” dla celów testu ze sprawy *Eskelinen i inni v. Finlandia* (wyrok z 19 kwietnia 2007r.). Ciało administracyjne lub parlamentarne może być uznane za „sąd” w materialnym sensie tego terminu, co powoduje, że art.6 ma zastosowanie do sporów dotyczących funkcjonariuszy publicznych. Stwierdzenie stosowania art.6 nie ma jednak wpływu na sposób przestrzegania w danym postępowaniu gwarancji proceduralnych.

W tym przypadku sprawę skarżącego rozpatrywała NRS, która rozważyła wszystkie kwestie faktyczne i prawne po odbyciu rozprawy i ocenie dowodów. Badanie sprawy przez NRS zakończyło się dwoma wnioskami o złożenie skarżącego z urzędu skierowanymi do parlamentu. Po ich otrzymaniu, wnioski badała komisja parlamentarna ds. wymiaru sprawiedliwości, która w owym czasie miała pewną swobodę ich oceny, bo była uprawniona do własnej debaty i dodatkowych dochodzeń, które mogły zakończyć się jej własną rekomendacją. Następnie, posiedzenie plenarne parlamentu przyjęło rezolucję o złożeniu skarżącego z urzędu w oparciu o wnioski NRS i rekomendację komisji. Wreszcie, decyzje NRS i parlamentu zostały skontrolowane przez NSA.

Z tego wynika, że przy rozpatrywaniu sprawy skarżącego NRS, komisja parlamentarna i plenarne posiedzenie parlamentu sprawowały łącznie funkcję sądowniczą. Złożenie skarżącego z urzędu było następnie przedmiotem kontroli przez NSA a więc klasycznego sądu w strukturze krajowego wymiaru sprawiedliwości. Nie można było więc uznać, że w związku z zarzutami skarżącego prawo krajowe „wyraźnie wyłączyło dostęp do sądu”. Tak więc pierwszy warunek z testu ze sprawy *Eskelinen* nie został spełniony i art.6 miał zastosowanie w jego części cywilnej.

W związku z kwestią, czy również miała zastosowanie jego część karna, Trybunał podkreślił, że oba te aspekty art. 6 - cywilny i karny - nie muszą się wzajemnie wykluczać.

W świetle kryteriów ze sprawy *Engel i inni v. Holandia* (wyrok z 8 czerwca 1976r.) zrodziły się pewne kwestie związane z surowością wymierzonej kary. Postępowanie lustracyjne w Polsce, które również prowadziło do zwolnień osób, których dotyczyło, mogło tu oferować pewną analogię. Trybunał uznał jednak w tamtych sprawach, że wchodzące w grę przepisy polskiego ustawodawstwa nie były „adresowane do grupy jednostek posiadających specjalny status – w sposób np. charakterystyczny dla przepisów dyscyplinarnych”, ale obejmowały szeroką grupę obywateli; postępowanie prowadziło do zakazu zatrudnienia na bardzo wielu stanowiskach publicznych. Prawo krajowe nie zawierało jednak ich wyczerpującej listy. Sprawa Volkova była więc jednak inna, bo w tym przypadku skarżący posiadający specjalny status został ukarany za niepodporządkowanie się swoim obowiązkom zawodowym – a więc, za naruszenie prawa mieszczące się wprost w prawie dyscyplinarnym. Kara wymierzona skarżącemu była klasycznym środkiem dyscyplinarnym za naruszenie obowiązków zawodowych wyraźnie odrębnym od kar przewidzianych prawem karnym za świadome podjęcie przez sędziego bezprawnej decyzji. Ważne było również podkreślenie, że złożenie skarżącego z urzędu nie uniemożliwiało mu formalnie podjęcia praktyki prawniczej w innym charakterze.

Ponadto, w innych sprawach Trybunał stwierdził, że usunięcia z wojska nie można uważać za karę należącą do prawa karnego dla celów art. 6 ust.1 Konwencji. Stwierdził również wyraźnie, że postępowanie w sprawie usunięcia komornika za liczne wykroczenia nie oznaczało “oskarżenia w sprawie karnej”.

Z tych względów Trybunał uważał, że fakty tej sprawy nie dawały podstaw do wniosku, że sprawa złożenia skarżącego z urzędu sędziego odnosiła się do rozstrzygnięcia o oskarzeniu w sprawie karnej w rozumieniu art.6 Konwencji. Tak więc nie miał on zastosowania w jego części karnej.

W celu ustalenia, czy sąd można uważać za niezawisły w rozumieniu art. 6 ust.1, należy wziąć m.in. pod uwagę sposób powołania jego członków, ich kadencję, istnienie zabezpieczeń przed presją zewnętrzną oraz kwestię, czy ciało to posiada znamiona niezawisłości. Trybunał podkreślił, że rozdział między organami politycznymi rządu i sądownictwem zajmuje coraz więcej miejsca w jego orzecznictwie. Równocześnie, art.6 ani żaden inny przepis Konwencji nie wymaga od państw, aby stosowały się do jakichkolwiek teoretycznych koncepcji dotyczących dozwolonych ograniczeń wzajemnego oddziaływania władz.

Bezstronność oznacza, co do zasady, brak uprzedzenia lub stronniczości. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału istnienie bezstronności dla celów art.6 ust.1 wymaga ustalenia zgodnie z: (i) testem subiektywnym, przy którym należy zwracać uwagę na osobiste przekonanie i zachowanie konkretnego sędziego – a więc, czy sędzia miał jakieś osobiste uprzedzenie lub był stronniczy w danej sprawie oraz (ii) testem obiektywnym, a więc przez upewnienie się, czy sam sąd, a także - wśród innych aspektów - jego skład, oferowały wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć wszelkie uprawnione wątpliwości związane z jego bezstronnością.

Nie istnieje jednak żadne wyraźne rozgraniczenie między bezstronnością subiektywną i obiektywną, bo zachowanie sędziego może nie tylko wpływać na obiektywne postrzeganie jego bezstronności z punktu widzenia zewnętrznego obserwatora (test obiektywny), ale również wiązać się z kwestią jego osobistego przekonania (test subiektywny). Tak więc, w niektórych sprawach, gdzie może być trudno o dowody, przy pomocy których można by obalić domniemanie subiektywnej bezstronności sędziego, wymóg bezstronności obiektywnej zapewnia dalszą ważną gwarancję.

W związku z tym, nawet znamiona zewnętrzne mogą mieć pewne znaczenie, albo innymi słowy “wymiar sprawiedliwości musi być nie tylko sprawowany, ale musi to być również widoczne”. W grę wchodzi zaufanie, jakim sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą się cieszyć wśród ogółu.

Wreszcie, koncepcje niezawisłości i obiektywnej bezstronności blisko ze sobą się wiążą i w zależności od okoliczności mogą wymagać łącznego zbadania. Ze względu na fakty tej sprawy Trybunał uznał za właściwe zbadanie obu tych kwestii razem.

Trybunał musiał najpierw zbadać, czy zasady niezawisłego i bezstronnego sądu były przestrzegane przy rozpatrywaniu tej sprawy i wydawaniu decyzji. W związku z kwestią niezawisłości i bezstronności NRS Trybunał stwierdził, że mocną wskazówką bezstronności jest

sytuacja, w której przynajmniej połowa członków sądu składa się z sędziów, w tym przewodniczącego mającego głos rozstrzygający. Należało zauważyć, że w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziom konieczność znaczącego udziału sędziów we wchodzącym w grę organie dyscyplinarnym znalazła odbicie w Europejskiej Karcie Statusu Sędziego.

Zgodnie z art.131 konstytucji i ustawą z 1998r. o NRS, składa się ona z dwudziestu członków powołanych przez rozmaite ciała. Jej trzech członkowie są bezpośrednio powoływani przez prezydenta Ukrainy, trzech inni przez parlament a dwaj przez Wszechukraińską Konferencję Prokuratorów. Minister sprawiedliwości i prokurator generalny są jej członkami z urzędu. Z tego wynikało, że jej członkowie nie będący sędziami powoływani bezpośrednio przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, stanowili znaczną większość. Sprawa skarżącego została rozpatrzona przez szesnastu członków NRS, którzy uczestniczyli w rozprawie. Jedynie trzech z nich było sędziami. Tak więc sędziowie stanowili niewielką mniejszość członków NRS biorących udział w rozpatrywaniu jego sprawy.

Dopiero w rezultacie zmian z 7 lipca 2010r. ustawa z 1998r. została uzupełniona wymaganiami, aby dziesięciu członków NRS było powoływanych spośród sędziów. Zmiany te jednak nie miały wpływu na sprawę skarżącego. Niezależnie od tego były one niewystarczające, bo ciała powołujące członków NRS pozostały te same. Jedynie trzech sędziów było wybieranych przez ich kolegów. Ze względu na znaczenie dążenia do ograniczenia wpływu organów politycznych rządu na skład NRS oraz konieczność zapewnienia wymaganego poziomu sędziowskiej niezawisłości, sposób powoływania sędziów do organu dyscyplinarnego miał również istotne znaczenie dla samorządności sędziowskiej. Jak podkreśliła Komisja Wenecka zmienione procedury nie rozwiązały tego problemu, bo powoływania nadal dokonywały te same władze, a nie korpus sędziowski.

Trybunał stwierdził poza tym, że zgodnie z art. 19 ustawy z 1998r. , jedynie czterech członkowie NRS mieli w niej pełne etaty. Inni nadal pracowali i otrzymywali wynagrodzenie poza NRS, co nieuchronnie wiązało się z ich materialną i hierarchiczną zależnością od głównych pracodawców i narażało na niebezpieczeństwo ich niezawisłość i bezstronność. W szczególności w przypadku ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego będących jej członkami z urzędu, utrata głównego zajęcia oznaczała rezygnację z udziału w NRS.

Trybunał powołał się na opinię Komisji Weneckiej, z której wynikało, że uznane prokuratora generalnego za członka z urzędu NRS rodziło dalszy problem ze względu na możliwy odstraszcający wpływ na sędziów i postrzeganie go jako potencjalnego zagrożenia. W szczególności prokurator generalny stoi na czele hierarchicznego systemu prokuratury i nadzoruje wszystkich prokuratorów. Ze względu na ich rolę prokuratorzy uczestniczą w wielu rozstrzyganych przez sędziów sprawach. Obecność prokuratora generalnego w ciele zajmującym się powoływaniem, dyscyplinowaniem oraz usuwaniem sędziów rodziło ryzyko, iż w takich sprawach sędziowie nie będą działać bezstronnie albo że prokurator generalny nie będzie bezstronny wobec sędziów, z których decyzjami się nie zgadza. To samo można powiedzieć o innych członkach NRS powoływanych przez Wszechukraińską Konferencję Prokuratorów.

Trybunał zauważył również, że członkowie NRS, którzy prowadzili wstępne dochodzenie w sprawie skarżącego i złożyli wnioski o złożenie przez niego urzędu (R.K. i V.K.) brali następnie udział w podejmowaniu decyzji. Ponadto, jeden z nich (V.K.) został powołany na

przewodniczącego NRS i przewodniczył podczas rozprawy w tej sprawie. Ich wcześniejsza rola rodziła obiektywne wątpliwości co do bezstronności w stadium merytorycznym.

Twierdzenia skarżącego o osobistej stronniczości niektórych członków NRS musiały również być brane pod uwagę w związku z działaniami przewodniczącego (S.K.) komisji parlamentarnej ds. wymiaru sprawiedliwości będącego także członkiem NRS. Po pierwsze, nie można było pominąć faktu, że uniemożliwił on skarżącemu złożenie przyrzeczenia członka NRS. Po drugie, w parlamentarnym dzienniku urzędowym z 14 czerwca 2007r. opublikował on opinię wskazującą, że zdecydowanie nie zgadzał się decyzją sądu w sprawie niezgodności z prawem rezolucji parlamentu dotyczącej tymczasowej procedury powoływania prezesów i wiceprezesów lokalnych sądów. Nawet, jeśli S.K. bezpośrednio nie krytykował skarżącego, to było oczywiste, że nie zgadzał się z nim jako wnioskodawcą w tej sprawie. Trybunał nie przekonało twierdzenie rządu, że oświadczenie to zostało złożone znacznie wcześniej, przed wszczęciem procedury dyscyplinarnej. Okres między obu tymi zdarzeniami wynosił, jak twierdził rząd, około sześciu miesięcy, nie był więc na tyle długi, aby przestał istnieć wszelki związek przyczynowy w tym zakresie.

Fakty tej sprawy wskazywały więc na wiele poważnych braków strukturalnych w postępowaniu przed NRS jak i osobistą stronniczość niektórych członków NRS rozpatrujących sprawę skarżącego. Postępowanie przed NRS nie było więc zgodne z zasadami niezawisłości i bezstronności wymaganymi przez art.6 ust.1 Konwencji.

Dalsze rozpatrywanie tej sprawy przez parlament – ciało ustawodawcze – nie naprawiało wad strukturalnych “niezawisłości i bezstronności”, ale służyło raczej polityzacji procedury i zaostreniu jej niezgodności z zasadą rozdziału władz.

W postępowaniu przed komisją parlamentarną jej przewodniczący (S.K.) oraz jeden z jej członków byli również członkami NRS i uczestniczyli w rozpatrywaniu sprawy na obu poziomach. Tak więc mogli nie działać w sposób bezstronny przy badaniu wniosków NRS. Poza tym, stwierdzenie przez Trybunał braku osobistej bezstronności miało znaczenie również w tym stadium postępowania. Ponadto, należało właściwie ocenić fakt, że S.K. wraz z dwoma członkami komisji parlamentarnej, wystąpił do NRS o wszczęcie wstępnego dochodzenia w sprawie możliwego naruszenia prawa przez skarżącego.

Równocześnie, członkowie NRS nie mogli się wyłączyć, bo nie przewidywała tego ustawa z 2004r. o wyborze sędziów i złożeniu ich z urzędu. Wskazywało to na brak właściwych gwarancji, iż procedura odpowiadała testowi obiektywnej bezstronności.

Na plenarnym posiedzeniu parlamentu sprawa została zreferowana przez posłów S.K. i V.K. Procedura w istocie obejmowała jedynie wymianę ogólnych opinii w oparciu o wnioski NRS i komisji parlamentarnej. W tym stadium rozpatrywanie sprawy ograniczyło się do przyjęcia rezolucji opartej na wcześniejszych ustaleniach NRS i komisji parlamentarnej.

Posiedzenie plenarne parlamentu nie było właściwym forum badania kwestii faktów i prawa, oceny dowodów czy dokonywania kwalifikacji prawnej. Rola polityków zasiadających w parlamencie, którzy nie musieli mieć żadnego prawniczego czy sędziowskiego doświadczenia w rozstrzyganiu skomplikowanych kwestii faktycznych i prawnych w indywidualnej sprawie

dyscyplinarnej, nie została wystarczająco wyjaśniona przez rząd ani uzasadniona jako zgodna z wymaganiami niezawisłości i bezstronności sądu na podstawie art. 6 Konwencji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nawet jeśli organ orzekający rozstrzygający spory dotyczące praw i obowiązków o charakterze cywilnym nie spełnia w pewnym zakresie wymogów art.6 ust.1, nie ma naruszenia Konwencji, jeśli postępowanie przed tym ciałem podlega następnie kontroli organu sądowego posiadającego pełną jurysdykcję i zapewniającego jego gwarancje. W celu ustalenia, czy organ taki posiadał “pełną jurysdykcję ” albo zapewniał “wystarczającą kontrolę ” pozwalającą naprawić brak niezawisłości w pierwszej instancji, konieczne było uwzględnienie takich czynników jak przedmiot decyzji, od której zostało złożone odwołanie, sposób jej wydania oraz treść sporu, w tym pożądane i rzeczywiste podstawy odwołania. Trybunał nie był przekonany, że NSA oferował wystarczającą kontrolę sprawy skarżącego, z następujących powodów.

Po pierwsze, pojawiło się pytanie, czy NSA mógł skutecznie skontrolować decyzje NRS i parlamentu, biorąc pod uwagę fakt, iż był uprawniony do uznania tych decyzji za niezgodne z prawem, ale nie mógł ich uchylić ani podjąć dalszych kroków, jakie uważał za konieczne. Nawet, gdyby generalnie decyzja uznana za niezgodną z prawem nie rodziła skutków prawnych, niemożność formalnego uchylecia przez NSA zarzuconych decyzji i brak regulacji dotyczących dalszego toku postępowania dyscyplinarnego powodowały znaczną niepewność co do rzeczywistych konsekwencji prawnych takich deklaratoryjnych orzeczeń sądowych.

Praktyka sądowa w tej dziedzinie mogłaby być wskazówką w tym zakresie. Rząd przedstawił kopie decyzji sądu krajowego w dwóch sprawach. Przykłady te wskazywały jednak, że po tym, jak NSA uznał usunięcie sędziego za niezgodne z prawem, odwołujący się musieli wszcząć odrębne postępowanie o przywrócenie ich na urząd sędziego. Materiał ten nie wyjaśniał, w jaki sposób postępowanie dyscyplinarne powinno być kontynuowane, ale wyraźnie sugerował, że nie było automatycznego przywrócenia na urząd sędziego wyłącznie na podstawie deklaratoryjnego orzeczenia NSA. Tak więc, materiał przekazany przez rząd wskazywał na ograniczone skutki prawne kontroli NSA w takich sprawach i wzmacniał przekonanie Trybunału o niedostatecznej zdolności NSA do skutecznego rozpatrzenia tego rodzaju spraw i zapewnienia wystarczającej kontroli.

Po drugie, rozważając sposób, w jaki NSA doszedł do swojej decyzji w sprawie skarżącego oraz zakres sporu, Trybunał zauważył, że ważne argumenty skarżącego nie zostały przezeń właściwie rozpatrzone. W szczególności Trybunał nie uważał, aby zarzut braku bezstronności członków NRS oraz komisji parlamentarnej został zbadany z wymaganą starannością. Twierdzenia rządu w tym zakresie nie były przekonujące.

Ponadto, NSA nie podjął rzeczywistej próby zbadania twierdzenia skarżącego, iż decyzja parlamentu o złożeniu go z urzędu nie była zgodna z ustawą z 1992r. o statusie posłów i regulaminem parlamentu. NSA nie dokonał oceny dowodów przedstawionych w tym zakresie przez skarżącego. Równocześnie, zarzut skarżącego dotyczący niezgodności z prawem procedury głosowania w parlamencie został zinterpretowany jako zarzut niekonstytucyjności wchodzącej w grę rezolucji parlamentu. W ten sposób NSA uchylił się od zajęcia się tą kwestią na rzecz Trybunału Konstytucyjnego, do którego skarżący nie miał bezpośredniego dostępu.

Tak więc, Trybunał uznał, że kontrola przez NSA nie była wystarczająca i nie mogła w rezultacie naprawić wad rzetelności proceduralnej z wcześniejszych stadiów postępowania krajowego.

W związku z kwestią niezawisłości i bezstronności w stadium kontroli przez NSA Trybunał zauważył, że została ona dokonana przez sędziów NSA będących również pod jurysdykcją dyscyplinarną NRS. Oznacza to, że także ci sędziowie mogli być poddani postępowaniu dyscyplinarnemu przed NRS. Biorąc pod uwagę szerokie uprawnienia NRS w sprawach dotyczących kariery sędziowskiej oraz brak zabezpieczeń niezawisłości i bezstronności NRS, Trybunał nie był przekonany, iż sędziowie NSA rozpatrujący sprawę skarżącego, w której NRS była stroną, wykazali niezawisłość i bezstronność wymaganą przez art.6 Konwencji. Władze krajowe nie zapewniły więc niezawisłego i bezstronnego rozpatrzenia sprawy skarżącego a późniejsza kontrola nie doprowadziła do naprawy. Nastąpiło więc naruszenie art.6 ust.1 Konwencji.

W związku z kwestią nieprzestrzegania zasady pewności prawnej z powodu braku okresu przedawnienia w postępowaniu przeciwko skarżącemu Trybunał zauważył, że niezgoda skarżącego na wybraną procedurę odnosiła się do interpretacji prawa krajowego należącej w pierwszej kolejności do władz krajowych. Trybunał musi jednak sprawdzać, czy sposób, w jaki prawo krajowe jest interpretowane i stosowane, rodzi konsekwencje zgodne z zasadami Konwencji interpretowanej w świetle orzecznictwa Trybunału. Trybunał uważał, że NSA wystarczająco wyjaśnił dlaczego proces był prowadzony w inny sposób niż wskazany przez skarżącego. Zastosowania odmiennej procedury nie można było uważać za nieprzewidywalne, arbitralne czy oczywiście nieuzasadnione. Było jednak faktem, że zarzucony brak konkretnego zabezpieczenia, na które powoływał się skarżący, a więc okresu przedawnienia możliwości wymierzenia kary dyscyplinarnej za “złamanie przysięgi” przez sędziego, negatywnie wpłynął na rzetelność postępowania.

Trybunał stwierdził, że terminy przedawnienia służą wielu ważnym celom, a w szczególności zapewnieniu prawnej pewności i ostateczności rozstrzygnięć, ochronie potencjalnych oskarżonych przed starymi zarzutami, przed którymi może być trudno się bronić i zapobieganiu wszelkiej niesprawiedliwości, jaka mogłaby się pojawić, gdyby sądy były zmuszone orzekać w związku z wydarzeniami mającymi miejsce w odległej przeszłości na podstawie dowodów, które z upływem czasu mogłyby stać się niewiarygodne i niekompletne. Terminy przedawnienia są powszechną cechą krajowych systemów prawnych państw Konwencji w sprawach karnych, dyscyplinarnych i dotyczących innych naruszeń prawa.

W sprawie skarżącego fakty badane przez NRS w 2010r. odnosiły się do lat 2003 i 2006. Skarżący został więc postawiony w trudnej sytuacji, jako że musiał się bronić w związku z wydarzeniami, z których część nastąpiła w odległej przeszłości.

Z orzeczenia NSA oraz stanowiska rządu wynikało, że prawo krajowe nie przewiduje żadnych barier czasowych dla postępowania w sprawie złożenia z urzędu sędziego za “złamanie przysięgi”. Chociaż Trybunał nie uważał za właściwe wskazywać długości okresu przedawnienia, uważał, że takie bezterminowe podejście do spraw dyscyplinarnych w sądownictwie poważnie zagraża zasadzie pewności prawnej. W tych okolicznościach nastąpiło naruszenie art.6 ust.1 w tym zakresie.

W związku z kwestią przestrzegania zasady pewności prawnej na plenarnym posiedzeniu parlamentu Trybunał stwierdził, że reguły proceduralne mają zapewnić właściwy wymiar sprawiedliwości i zgodność z zasadą pewności prawnej, a strony mogą oczekiwać, że reguły te będą przestrzegane. Zasada pewności prawnej odnosi się nie tylko do stron, ale również do sądów krajowych. Miała ona zastosowanie również w postępowaniach w sprawie skarżącego, w tym w procesie wydawania rezolucji na posiedzeniu plenarnym parlamentu.

Zarzucone fakty zostały potwierdzone w oświadczeniu skarżącego, który obserwował głosowanie, uwiarygodnionych oświadczeniach czterech posłów i w nagraniu wideo. Rząd nie przedstawił żadnego przekonującego argumentu pozwalającego zakwestionować prawdziwość tych dowodów. Ze swojej strony Trybunał nie znalazł powodu, aby uznać je za niewiarygodne.

Po zbadaniu tych materiałów Trybunał stwierdził, że decyzja w sprawie złożenia skarżącego z urzędu była głosowana pod nieobecność większości posłów. Posłowie obecni świadomie i bezprawnie oddali wiele głosów za nieobecnych. Rezolucja została więc przyjęta z naruszeniem konstytucji, ustawy o statusie posłów i regulaminu parlamentu, W tych okolicznościach głosowanie uderzało w zasadę pewności prawnej z naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji. Ten brak rzetelności proceduralnej nie został naprawiony w następnym stadium postępowania, bo NSA nie rozpatrzył właściwie tej kwestii. Doszło więc do naruszenia art. 6 ust.1 Konwencji.

W związku z kwestią zgodności z zasadą „sądu ustanowionego ustawą” Trybunał przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem przedmiotem terminu „ustanowiony ustawą” w art.6 Konwencji jest zapewnienie, aby „organizacja sądownictwa w społeczeństwie demokratycznym nie była uzależniona od swobody władzy wykonawczej, ale uregulowana prawem przyjętym przez parlament”. W krajach, w których prawo jest skodyfikowane, organizacja systemu sądownictwa nie może być pozostawiona swobodzie władz sądownictwa, chociaż nie oznacza to, że sądy nie mają pewnej możliwości interpretacji wchodzącego w grę ustawodawstwa krajowego.

Zwrot „ustanowiony ustawą” obejmuje nie tylko podstawę prawną samego istnienia „sądu”, ale również skład orzekający w każdej sprawie. Praktyka milczącego przedłużania kadencji sędziów na czas nieokreślony po upływie ich kadencji do czasu ponownego powołania została uznana za naruszenie zasady „sądu ustanowionego ustawą”.

W tej sprawie należało odnotować, że na podstawie kodeksu sądownictwa administracyjnego sprawa skarżącego mogła być rozpatrzona wyłącznie przez izbę specjalną NSA. Na podstawie ustawy o organizacji sądownictwa z 2002r. taka izba musiała być utworzona w drodze decyzji prezesa NSA; jej skład osobowy określał prezes a zatwierdzało prezydium. Do czasu podjęcia tych kroków w sprawie skarżącego, upłynęła pięcioletnia kadencja prezesa. W tym okresie procedura powoływania prezesów sądów nie była uregulowana prawem krajowym: właściwe przepisy ustawy z 2002r. zostały uznane za niekonstytucyjne a nowe nie zostały jeszcze przyjęte.

Tak więc ważne kwestie takie, jak powołanie prezesów sądów stały się uzależnione od praktyki krajowej, co stało się przedmiotem poważnego sporu między różnymi władzami. Jak się wydaje sędzia P. nadal wykonywał obowiązki prezesa NSA mimo upływu kadencji, powołując się w istocie na fakt, że ustawy nie przewidywały procedury ponownego powołania, chociaż z drugiej strony podstawa prawna jego władzy jako prezesa NSA nie była wystarczająco ustalona.



Mimo to, sędzia P., działając jako prezes NSA, utworzył izbę do rozpatrzenia sprawy skarżącego oraz zaproponował jej skład. W tych okolicznościach Trybunał nie mógł stwierdzić, że izba rozpatrująca sprawę skarżącego została powołana we właściwym składzie personalnym w sposób spełniający wymaganie bycia „sądem ustanowionym ustawą”. Nastąpiło więc naruszenie art. 6 ust.1 Konwencji.

Ze tych względów Trybunał uznał, że nie było odrębnego problemu na tle innych zarzutów dotyczących art. 6 ust.1, w związku z tym nie musiał ich rozpatrywać.

W związku z zarzutem na tle art.8 Konwencji strony zgodziły się, że doszło do ingerencji w prawo do poszanowania życia prywatnego. Trybunał nie miał powodu do innego wniosku.

Przy ocenie, czy była przewidziana przez prawo Trybunał przypomniał, że musi w pierwszej kolejności istnieć jakaś podstawa w prawie krajowym. Po drugie, wchodzi w grę jego jakość, a więc musi ono być dostępne dla osoby potrafiącej przewidzieć jego skutki. Ponadto musi ono być zgodne z rządami prawa. Zdanie to zakłada m.in., wystarczającą przewidywalność prawa, a więc danie przez nie jednostkom odpowiednich wskazówek co do okoliczności i warunków, w jakich władze mogą sięgnąć po środki wpływające na ich prawa na podstawie Konwencji. Prawo musi ponadto zapewnić pewien stopień ochrony prawnej przed arbitralną ingerencją władz. Ważne są w tym kontekście konkretne zabezpieczenia proceduralne. Wymagane zabezpieczenie zależy, przynajmniej w pewnym stopniu, od natury i zakresu wchodzącej w grę ingerencji.

Trybunał stwierdził, że głosowanie parlamentarne w sprawie złożenia z urzędu sędziego nie było zgodne z prawem krajowym. Wniosek ten samodzielnie wystarczałby do ustalenia, że ingerencja w prawo skarżącego do poszanowania życia prywatnego nie była przewidziana przez prawo w rozumieniu art.8 Konwencji. Trybunał uznał jednak za właściwe dalsze badanie tego zarzutu i ustalenie, czy zostały spełnione wymagania dotyczące „jakości prawa”.

Strony toczyły spór dotyczący przewidywalności prawa wchodzącego w grę. W związku z tym Trybunał zauważył, że do 15 maja 2010r. prawo materialne nie zawierało żadnego opisu wykroczenia „złamania przysięgi”. Konstrukcja jego zakresu była wywodzona z treści przysięgi sędziowskiej. Trybunał zauważył, że tekst przysięgi sędziowskiej dawał szeroką swobodę interpretacji wykroczenia „złamania przysięgi”. Nowe przepisy wskazują w sposób konkretny jego zewnętrzne elementy. Choć nie miały one zastosowania w sprawie skarżącego, należało odnotować, że dzisiejsze określenie „złamania przysięgi” nadal daje organowi dyscyplinarnemu szeroką swobodę interpretacji.

Trybunał przyznał jednak, że w niektórych dziedzinach może być trudno o formułowanie przepisów z dużą precyzją a pewien stopień elastyczności może być nawet pożądanym, aby umożliwić sądom krajowym rozwijanie prawa zgodnie z ich oceną, jakie środki są konieczne w konkretnych okolicznościach. Wynika to w sposób logiczny z zasady, iż prawa muszą mieć ogólne zastosowanie, a więc tekst ustaw nie zawsze może być precyzyjny. Potrzeba unikania nadmiernego rygoryzmu i podążania za zmieniającymi się okolicznościami oznacza, że wiele ustaw nieuchronnie musi być formułowanych przy pomocy terminów w większym lub mniejszym stopniu nieokreślone. Interpretacja i stosowanie takich przepisów uzależnione jest od praktyki.

Warunki te, z których wynikają ograniczenia odnoszące się do wymaganej precyzji ustaw, są szczególnie istotne w dziedzinie prawa dyscyplinarnego. W zakresie, w jakim wchodziła w grę dyscyplina wojskowa, Trybunał stwierdził, że z trudem można byłoby sobie wyobrazić możliwość przepisów określających szczegółowo różne typy zachowań. Może więc być konieczne bardziej szerokie sformułowanie przez władze takich reguł.

Doświadczenie innych państw sugeruje, że podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zwykle są formułowane w kategoriach ogólnych a przykłady szczegółowej regulacji ustawowej w tej materii niekoniecznie stanowią dowód właściwej techniki legislacyjnej i przewidywalności w tej dziedzinie prawa. Tak więc, w kontekście prawa dyscyplinarnego musi istnieć rozsądne podejście do oceny precyzji ustawowej, bo obiektywna konieczność wymaga, aby znamiona takich czynów karalnych były określone w kategoriach języka ogólnego. W innym wypadku ustawa może nie objąć tej dziedziny w sposób pełny i będzie wymagać ciągłej kontroli i uaktualniania w związku z wielu nowymi okolicznościami pojawiającymi się w praktyce. Z tego wynika, że opis wykroczenia w ustawie w oparciu o listę konkretnych zachowań, mającego ogólne zastosowanie do nieokreślonej liczby osób, nie gwarantuje właściwej przewidywalności prawa. Wymagane jest wskazanie i zbadanie innych czynników wpływających na jakość regulacji prawnej i odpowiedni charakter ochrony przed arbitralnością.

W związku z tym Trybunał przypomniał, że konkretna i spójna praktyka interpretacji danego przepisu prowadzi do wniosku, że jest on przewidywalny. Chociaż Trybunał doszedł do tego wniosku w systemie prawa zwyczajowego, rola interpretacyjna organów orzekających w zapewnieniu przewidywalności przepisów musi być również doceniana w systemach prawa cywilnego. To właśnie do tych ciał należy szczegółowa interpretacja znaczenia ogólnych przepisów prawa w sposób spójny i rozwiewający wszelkie wątpliwości interpretacyjne.

W tej sprawie nic nie wskazywało, aby w okresie jej rozpatrywania istniały jakieś wytyczne i praktyka stanowiące spójną i rygorystyczną interpretację pojęcia “złamanie przysięgi”.

Trybunał stwierdził ponadto, że nie było wymaganych gwarancji proceduralnych przeciw arbitralnemu stosowaniu wchodzącego w grę prawa materialnego. W szczególności prawo krajowe nie wskazało żadnych terminów wszczynania i prowadzenia postępowań przeciwko sędziom za “złamanie przysięgi”. Brak okresów przedawnienia spowodował, iż swoboda organów dyscyplinarnych była nieograniczona wbrew zasadzie pewności prawnej.

Ponadto, prawo krajowe nie określiło odpowiedniej skali kar za wykroczenia dyscyplinarne ani nie przyjęło reguł zapewniających ich stosowanie zgodnie z zasadą proporcjonalności. W okresie rozpatrywania sprawy skarżącego, istniały jedynie trzy kary za wykroczenia dyscyplinarne, które pozostawiały niewiele miejsca do dyscyplinowania sędziego w sposób proporcjonalny. Tak więc, władze miały ograniczone możliwości wagi wchodzących w grę interesów publicznych i indywidualnych w każdym indywidualnym przypadku.

Warto odnotować, że zasada proporcjonalnego stosowania kar dyscyplinarnych wobec sędziów jest bezpośrednio wymieniona w ust. 5.1 Europejskiej Karcie Statusu Sędziego a niektóre państwa przyjęły bardziej szczegółową hierarchię kar odpowiadających tej zasadzie.

Wreszcie, najważniejszą przeciwwagą nieuchronnej swobody ciała dyscyplinarnego w tej dziedzinie jest dostępność kontroli - niezawisłej i bezstronnej. W prawie krajowym nie było jednak odpowiednich ram prawnych takiej kontroli a poza tym skarżący nie miał do niej dostępu.

Tak więc, brak wytycznych oraz praktyki tworzącej spójną i rygorystyczną interpretację wykroczenia “złamania przysięgi” oraz brak odpowiednich zabezpieczeń prawnych spowodowały, że skutki wchodzących w grę przepisów nie były przewidywalne. Na tym tle można z powodzeniem przyjąć, że prawie każde wykroczenie sędziego w okresie całej jego kariery można interpretować, w zależności od woli ciała dyscyplinarnego, jako wystarczającą podstawę zarzutu dyscyplinarnego “złamania przysięgi” i spowodować jego usunięcie z urzędu.

Trybunał uznał więc, że ingerencja w prawo skarżącego do poszanowania jego życia prywatnego nie była zgodna z prawem krajowym, które ponadto nie spełniało wymagań przewidywalności i odpowiedniej ochrony przed arbitralnością. Doszło do naruszenia art.8 Konwencji (jednogłośnie). Trybunał uznał, że nie było potrzeby odrębnego badania zarzutu na tle art.13 Konwencji.

Sprawa ta wskazywała na poważne problemy systemowe dotyczące funkcjonowania sądownictwa ukraińskiego. W szczególności stwierdzone naruszenia sugerowały, że system dyscypliny sędziowskiej na Ukrainie nie został właściwie zorganizowany, bo nie zapewniał wystarczającego rozdziału sądownictwa od innych władz a także odpowiednich gwarancji przed nadużyciami oraz niewłaściwym posługiwaniem się środkami dyscyplinarnymi na szkodę niezawisłości sędziowskiej – jednej z najważniejszych wartości leżącej u podstaw skutecznego funkcjonowania demokracji.

W części dotyczącej wykonania tego wyroku Trybunał uważał w szczególności, że natura stwierdzonych naruszeń sugerowała, iż jego właściwe wykonanie wymaga podjęcia przez państwo wielu środków ogólnych reformujących system dyscypliny sędziowskiej. Powinny one obejmować reformę ustawodawczą zmieniającą podstawy instytucjonalne systemu oraz przyjęcie odpowiednich form i zasad spójnego stosowania prawa krajowego w tej dziedzinie. Trybunał stwierdził ponadto, że skarżący nie może być pozostawiony w niepewności co do sposobu przywrócenia mu naruszonych praw. Uważał, że ze względu na samą naturę sytuacji w tej sprawie, nie pozostawiała ona żadnego realnego wyboru indywidualnych środków mających doprowadzić do naprawy naruszeń. Ze względu na bardzo wyjątkowe okoliczności tej sprawy oraz pilną potrzebę zakończenia naruszeń art. 6 i 8 Konwencji, Trybunał uznał, że państwo musi zapewnić możliwie najszybszy powrót skarżącego na urząd sędziego Sądu Najwyższego.

Ukraina musi poza tym zapłacić skarżącemu 6 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz 13 tys. euro jako zwrot kosztów i wydatków.

#### **Uwagi:**

Sprawa dotycząca szczególnych niuansów wynikających z rozdziału władz, relacji między władzą sądowniczą a innymi władzami, i ich wpływu na niezawisłość i bezstronność sędziowską (zważywszy, że w pewnych okolicznościach, w rozumieniu art. 6 Konwencji, w charakterze sędziów mogą wystąpić nawet parlamentarzyści).