



Dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela?

**czyli o znaczeniu postępowania w sprawie
odmowy powołania sędziów przez Prezydenta**

Opracowanie: Marcin Szwed, LLM

Nadzór merytoryczny:

adw. Katarzyna Wiśniewska, dr Piotr Kładoczny

Dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela?

- 1. Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowska są podstawową gwarancją ochrony wolności i praw jednostki.**
- 2. Nie można mówić o istnieniu niezależnego sądownictwa, jeżeli możliwość zostania sędzią czy awansowania na stanowisko w sądzie wyższego rzędu uzależniona byłaby od uznaniowej i niepodlegającej niczyjej kontroli decyzji organu władzy wykonawczej.**
- 3. Relacja między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami (ustawodawczą i wykonawczą) musi opierać się na zasadzie separacji.**
- 4. Dostatecznym mechanizmem zabezpieczającym możliwość „hamowania” przez Prezydenta władzy sądowniczej w celu ochrony interesu publicznego przed jej nadużyciami jest przyznanie mu kompetencji do powoływania sędziów oraz zwracania się do KRS o ponowne rozpatrzenie sprawy**
- 5. Prerogatywy Prezydenta to takie kompetencje, które może on wykonywać bez konieczności uzyskania kontrasygnaty premiera. Nie oznacza to jednak, że korzystając z nich Prezydent może działać w sposób w pełni arbitralny i wolny od wszelkiej kontroli. W państwie prawa żaden organ władzy publicznej nie może stać ponad prawem.**
- 6. Uznanie, że postanowienie Prezydenta o odmowie powołania na stanowisko sędziowskie nie podlega kontroli sądowej prowadzi do naruszenia wobec wysuniętych przez KRS kandydatów prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).**

23 listopada 2017 r. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym odbędzie się rozprawa w sprawie odmowy Prezydenta powołania wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziowskie. W sprawę zaangażowana jest Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która złożyła skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W postępowaniu przed NSA Fundację reprezentują pro bono adw. dr Marcin Ciemiński oraz adw. Paweł Pogorzelski z kancelarii Clifford Chance.

Sprawa ta jest okazją do postawienia pytania: dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela?

Jaki stan faktyczny będzie podstawą do decyzji Naczelnego Sądu Administracyjnego?

Sprawa dotyczy odmowy powołania przez Prezydenta A. Dudę czterech kandydatów wysuniętych przez KRS. Ich skarga do WSA została odrzucona. W sprawie, obok samych niepowołanych kandydatów, uczestniczy HFPC, Rzecznik Praw Obywatelskich i Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”.

Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2016 r.¹ Prezydent RP, Andrzej Duda, odmówił powołania na stanowiska sędziowskie (większość przypadków dotyczyła awansu na stanowiska w sądach wyższego rzędu) łącznie dziesięciu kandydatów nominowanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Rozstrzygnięcie to nie zawierało żadnego uzasadnienia.

Czterech niepowołanych kandydatów zaskarżyło powyższe postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Dwoma postanowieniami, z 29 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wa 1652/16) oraz 30 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Wa 1675/16), WSA odrzucił jednak skargi. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że „kompetencja Prezydenta RP zarówno w zakresie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jak i odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jest specjalną prerogatywą Prezydenta RP jako głowy państwa. Jest to czynność niezawisła i dyskrecjonalna, która nie podlega kontroli sądu administracyjnego (...) Działania Prezydenta RP podejmowane w ramach «specjalnych prerogatyw» nie stanowią stosowania prawa ani spełniania funkcji administracyjnej (...) Nie mogą być one tym samym zaskarżone do sądu administracyjnego i nie są zaskarżalne w administracyjnym toku instancji”.

W postępowaniu przed WSA uczestniczył także Rzecznik Praw Obywatelskich. Do udziału dopuszczona została również Helsińska Fundacja Praw Człowieka, jednak postanowienie o dopuszczeniu zostało jej doręczone dopiero 27 grudnia 2016 r., a więc na zaledwie dwa dni przed odrzuceniem skarg niepowołanych kandydatów, co praktycznie uniemożliwiło jej przedstawienie jakiegokolwiek stanowiska w sprawie.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. poz. 696).

Orzeczenia WSA zostały zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez wszystkie podmioty biorące udział w postępowaniu, tj. zarówno samych niepowołanych kandydatów, jak i RPO oraz HFPC. Do udziału w postępowaniu przed NSA zostało również dopuszczone Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”.

Czy to pierwszy taki przypadek?

Dotychczas kolejni Prezydenci RP zwykle nie odmawiali powołania na stanowisko sędziowskie kandydata wskazanego przez KRS. Od tej praktyki, poza A. Dudą, odstąpił jedynie Lech Kaczyński w 2008 r.

W 2008 r. Prezydent Kaczyński, odmówił, nie uzasadniając swej decyzji, powołania na stanowiska sędziowskie łącznie dziewięciu sędziów i asesorów sądowych, pomimo uzyskania pozytywnych wyników w trakcie procedury nominacji przeprowadzonej przez Krajową Radę Sądownictwa². Postanowienie Prezydenta w tym przedmiocie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez niepowołanych kandydatów. WSA skargi jednak odrzucił, wskazując, że odmawiając powołania na stanowisko sędziowskie Prezydent RP nie działał w charakterze organu administracji, w związku z czym jego postanowienia nie podlegają kontroli sądowej. Również Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargi kasacyjne niepowołanych kandydatów, uznał, że postanowienie Prezydenta nie może być przedmiotem kontroli ze strony sądu administracyjnego: „(...) w zakresie w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, w pełni uznaniowa władza Państwa wykracza poza sfery działalności administracyjnej, nie jest wykonywaniem administracji publicznej. Nie podlega zatem kontroli sądu administracyjnego”³.

Niepowołani kandydaci próbowali także zakwestionować działanie Prezydenta przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsze skargi konstytucyjne zostały złożone tuż po wydaniu orzeczenia przez WSA. Zostały one jednak odrzucone, gdyż TK uznał, że skarżący nie wyczerpali wszystkich środków zaskarżenia⁴. Ponadto, Trybunał stwierdził, że powołując czy odmawiając powołania sędziów, Prezydent nie działa na podstawie ustawy, lecz samej Konstytucji. Oznacza to, że „Skarżący, domagając się stwierdzenia niekonstytucyjności odmowy powołania przez Prezydenta wskazanych przez KRS kandydatów na sędziów, kwestionują w istocie stosowanie przez Prezydenta konstytucyjnej normy kompetencyjnej”. Tymczasem, „Niedopuszczalna jest (...) skarga na stosowanie norm konstytucyjnych, a Trybunał Konstytucyjny nie jest władny orzekać o spójności regulacji konstytucyjnej (...)”. Po zakończeniu postępowania przed NSA,

2 Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 stycznia 2008 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. Nr 4, poz. 38).

3 Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1872/12.

4 Postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt SK 37/08.

niektórzy z niepowołanych kandydatów ponownie złożyli skargi konstytucyjne, ale i tym razem zostały one odrzucone ze względów formalnych⁵.

Po wyczerpaniu wszystkich środków krajowych, niepowołani kandydaci złożyli skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ten uznał je jednak za niedopuszczalne.

Kontrowersyjna decyzja Prezydenta Kaczyńskiego doprowadziła także do wszczęcia dwóch innych postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Pierwsze z nich zainicjowane zostało przez Krajową Radę Sądownictwa, która złożyła wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między nią a Prezydentem „w zakresie dotyczącym kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego”. Postanowieniem z dnia 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt Kpt 1/08) Trybunał umorzył jednak postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Trybunału nie doszło bowiem do powstania żadnego sporu kompetencyjnego: „Spór kompetencyjny mógłby powstać, gdyby Prezydent oficjalnie odrzucił opinię KRS odpowiednim aktem (byłby to jednak akt wydany bez wyraźnej podstawy prawnej) albo oświadczył (potwierdził), że przy powołaniu skorzystał z innych opinii. Dokonanie takich czynności przez Prezydenta, podobnie jak podjęcie aktu powołania sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa, musiałoby skutkować ich nieważnością”.

Z kolei w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 18/09) Trybunał Konstytucyjny ocenił konstytucyjność ustawy nowelizującej PUSP z 2009 r.⁶ w zakresie, w jakim wprowadzała ona termin, w którym Prezydent powinien powołać kandydata na stanowisko sędziowskie wskazanego we wniosku KRS. Trybunał orzekł, że przepis ten narusza art. 179 i art. 2 Konstytucji, gdyż Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie żadnego terminu. Oznacza to, że co do zasady Prezydent powinien działać niezwłocznie, ale w wyjątkowych przypadkach może dopuścić się pewnych opóźnień. Byłoby to uzasadnione np. wówczas, gdyby przeciwko danemu kandydadowi toczyło się postępowanie dyscyplinarne. Zdaniem Trybunału, taka interpretacja „pozwala na prawidłową realizację przez Prezydenta jego prerogatywy, umożliwiając mu dokonanie rzetelnej oceny kandydatów przedstawionych we wniosku KRS”, a także „jest spójna z ugruntowanym poglądem, że rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli «notariusza», potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje (...) lecz dokonuje on samodzielnej oceny przedstawionych mu kandydatów i w konsekwencji może odmówić uwzględnienia wniosku KRS. Należy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja (...)”. Trybunał orzekł ponadto, że niezgodne z Konstytucją było nieokreślenie w ustawie skutków niedochowania przez Prezydenta terminu na powołanie sędziego.

5 Postanowienia z dnia 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 36/13; postanowienia z dnia 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 37/13; postanowienia z dnia 12 czerwca 2013 r. i z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 38/13; postanowienia z dnia 12 czerwca 2013 r. i z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 39/13.

6 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157).

Czy odmowa powołania sędziego ma znaczenie dla ochrony wolności i praw jednostki?

Jeżeli możliwość zostania sędzią czy awansowania na stanowisko w sądzie wyższego rzędu uzależniona byłaby od uznaniowej i niepodlegającej niczyjej kontroli decyzji organu władzy wykonawczej, niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowska byłyby poważnie zagrożone. To sprawia, że problem prawny, którego dotyczy omawiane postępowanie, ma bardzo istotne znaczenie także z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki.

Wprawdzie zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, podział władzy zakłada, że „każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych”⁷, niemniej tego rodzaju oddziaływania nie mogą nadmiernie ingerować w autonomię sądownictwa: „[w] stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz »przecinają się« lub »nakładają«. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie »separacji«⁸. Zdaniem Fundacji, dostatecznym mechanizmem zabezpieczającym możliwość »hamowania« przez Prezydenta władzy sądowniczej w celu ochrony interesu publicznego przed jej nadużyciami jest przewidziana w art. 45 ust. 2 ustawy o KRS kompetencja do zwrócenia się przez niego do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy »W przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego«. Przyznanie mu kompetencji do całkowicie arbitralnego decydowania o odmowie powołania sędziego nie służyłoby już jedynie hamowaniu władzy sądowniczej, lecz oddziaływaniu na nią w celach politycznych.

Niczym nieskrępowana swoboda Prezydenta do decydowania o powołaniach sędziowskich prowadziłaby też do poważnej ingerencji w niezawisłość sędziowską. Zagrożenie to widać szczególnie w przypadku osób nominowanych przez KRS do powołania na stanowisko w sądzie wyższego szczebla. Jeżeli bowiem sędziowie będą wiedzieli, że ich awans zawodowy zależeć będzie od arbitralnej decyzji Prezydenta, mogącego kierować się nie tylko oceną ich profesjonalizmu, ale też względami czysto politycznymi, to w sposób oczywisty może to oddziaływać na ich niezawisłość, a tym samym ich obiektywizm oraz bezstronność. Podobne zagrożenie może dotyczyć asesorów, którzy są uprawnieni do orzekania, ale na stanowisko sędziowskie mogą zostać powołani przez Prezydenta co do zasady dopiero po trzech latach. W sprawach „kontrowersyjnych politycznie”, a więc np. takich, w których jedną ze stron jest czynny polityk, można będzie wręcz mówić o odebraniu jednostce prawa do niezawisłego sądu. Warto zresztą zwrócić uwagę, że także przy okazji wydania przez Prezydenta postanowienia będącego przedmiotem niniejszego postępowania pojawiły się w mediach spekulacje sugerujące polityczne motywacje głowy państwa⁹.

7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15.

8 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2014 r., sygn. akt K 9/13.

9 E. Siedlecka, *Prezydent odmówił nominacji dziesięciu sędziom. Bez żadnego uzasadnienia*, „Gazeta Wyborcza” – wydanie elektroniczne, 29 czerwca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75398,20320081,prezydent-sadzi-sedziow.html> (dostęp: 8 stycznia 2017 r.).

Czy zasady powoływania sędziów określone są przez normy prawne?

Zasady powoływania sędziów uregulowane są w Konstytucji i ustawach.

Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji stanowi natomiast, że powoływanie sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta, co oznacza, że postanowienie głowy państwa w tym zakresie nie wymaga do swej ważności kontrasygnaty premiera.

Szczegółowe zasady związane z procedurą powoływania sędziów unormowane zostały w Prawie o ustroju sądów powszechnych¹⁰ („PUSP”) oraz ustawie o KRS¹¹. Akty te regulują m.in. warunki, jakie muszą spełniać kandydaci na sędziów oraz zasady postępowania przed KRS w sprawie przedstawienia Prezydentowi wniosków o powołanie na stanowisko sędziego.

Czy Prezydent może odmówić powołania na stanowisko sędziowskie kandydata wysuniętego przez KRS?

Prawo nie określa wprost, czy Prezydent jest bezwzględnie związany wnioskiem KRS o powołanie określonego kandydata na stanowisko sędziowskie. Głosy doktryny są w tym zakresie podzielone, zaś Trybunał Konstytucyjny przychylił się do tezy, że w pewnych przypadkach Prezydent mógłby odmówić powołania. Zdaniem HFPC jeśli Prezydent uważa, że powołanie kandydata wskazanego przez KRS jest niedopuszczalne, powinien korzystać przede wszystkim z możliwości zwrócenia się do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy

Art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji pośród prerogatyw prezydenckich wymienia „powoływanie sędziów”, milczy natomiast w kwestii kompetencji Prezydenta do odmowy powołania sędziego. Przyjęcie zasady, że z prerogatywy do czynienia automatycznie wynika również prerogatywa do nieczynienia, byłoby bardzo niebezpieczne. Nie jest bowiem dopuszczalna wykładnia, że prerogatywa określona w art. 144 ust. 3 pkt 1 Konstytucji zawiera w sobie kompetencję do niezarządzania wyborów parlamentarnych, a prerogatywa wyrażona w art. 144 ust. 3 pkt 14 Konstytucji zakłada również kompetencję do nieodwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Z kolei art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji *expressis verbis*, w przeciwieństwie do cytowanych wyżej przepisów, przyznaje Prezydentowi zarówno prerogatywę pozytywną (do podpisania ustawy), jak i negatywną (do odmowy jej podpisania). Co więcej, art. 179 Konstytucji stanowi, że „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”, co także sugerować by mogło, że Prezydent nie jest władny do odmówienia powołania kandydata na stanowisko sędziowskie. Brzmienie tych

10 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 z późn.zm.).

11 Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 976 z późn. zm.).

przepisów przywiódło niektórych do stanowiska, że „[w] konstytucyjnym modelu nie mieści się (...) postanowienie w sprawie powołania sędziego, którego treścią jest odmowa powołania”¹².

Inni przedstawiciele nauki zakaz odmawiania przez Prezydenta powołania kandydata na stanowisko sędziego wywodzą z argumentów natury systemowej i funkcjonalnej. Przykładowo, J. Ciapała wskazuje, że „nie jest ani funkcją, ani zadaniem Prezydenta stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”¹³. W zakresie tych spraw podstawową funkcję konstytucyjną pełni bowiem KRS. Ponadto, przyznanie Prezydentowi kompetencji do odmowy powołania sędziego byłoby niezgodne z zasadą trójpodziału władzy oraz powiązanej z nią niezależności władzy sądowniczej: „(...) sprzeczne z pojmowaniem konstytucyjnej roli sądów i sędziów byłoby dozwoleństwo na arbitralne decydowanie o awansach sędziowskich w odniesieniu do sędziów już orzekających. Z kolei niezawisłość sędziowska nie jest wartością samą w sobie w tym znaczeniu, że współokreśla realny wymiar prawa do sądu jako podstawowego instrumentu ochrony wolności i praw.”¹⁴ Procedura powołań sędziowskich skonstruowana jest w ten sposób, że to na KRS, a nie na Prezydencie, ciąży obowiązek rozpatrzenia i merytorycznej oceny kandydatów na sędziów¹⁵. Prezydent powinien więc oddziaływać na ów proces oceny wyłącznie poprzez swojego przedstawiciela w KRS¹⁶. Odmienna interpretacja mogłaby naruszać również gwarantowane w art. 60 Konstytucji prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

W piśmiennictwie prezentowane są jednak i takie poglądy, w myśl których prerogatywa prezydencka do powoływania sędziów obejmuje także kompetencję do odmownego rozpatrzenia wniosku KRS. Wskazuje się przykładowo, że „nadanie nominacyjnemu uprawnieniu Prezydenta jedynie ceremonialnego charakteru pozbawiałoby państwo «wentyla bezpieczeństwa» niezbędnego w sytuacji, w której po przedstawieniu wniosku przez KRS zaszyłyby okoliczności powodujące, że objęty nim kandydat nie mógłby zostać sędzią (...). Podnosi się wreszcie, że przewidziana w art. 179 kompetencja do powoływania sędziów stanowi jeden z przejawów wzajemnego oddziaływania i równoważenia się władzy, w tym wypadku władzy sądowniczej i władzy wykonawczej, do której należy Prezydent (...).”¹⁷ Niektórzy przedstawiciele doktryny stoją przy tym na stanowisku, że odmowne rozpatrzenie wniosku KRS może przyjąć formę postanowienia o odmowie powołania kandydata na stanowisko sędziowskie¹⁸, inni zaś odrzucają

12 M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1, s. 67.

13 J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 35.

14 Tamże, s. 39.

15 Tamże, s. 43.

16 Tamże.

17 K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 1046.

18 Zob. np. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „Studia Iuridica” 2008, t. 48, s. 213.

taką możliwość wskazując, że dopuszczalne byłoby wyłącznie zwrócenie się przez Prezydenta do KRS o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁹.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się jednak raczej przeciwko tezie o bezwzględny związaniu Prezydenta wnioskiem KRS. W przywołanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. K 18/09 wyraźnie podkreślił, że głowa państwa nie może pełnić w procedurze powołań sędziowskich funkcji jedynie ceremonialnej. Za takim rozumieniem roli Prezydenta opowiadają się również sądy administracyjne.

Niemniej, w ocenie HFPC względ na brzmienie art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, jak również zasada trójpodziału władzy i niezależności władzy sądowniczej, przemawiają za przyjęciem, że w sytuacji, w której Prezydent uważa, że powołanie kandydata wskazanego przez KRS jest niedopuszczalne, powinien korzystać przede wszystkim z przewidzianej w art. 45 ust. 2 ustawy o KRS możliwości zwrócenia się do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Kompetencja ta w sposób wystarczający zapewnia Prezydentowi możliwość ochrony porządku konstytucyjnego w wyjątkowych przypadkach, a ponadto „w optymalny sposób odzwierciedla ideę współdziałania Prezydenta oraz KRS”²⁰.

Czy Prezydentowi przysługuje władza arbitralna?

Nawet gdyby przyjąć, że Prezydentowi przysługuje konstytucyjna prerogatywa do odmowy powołania sędziego, to nie oznaczałoby to, że może on z niej korzystać w sposób arbitralny. Nie można uznać, że do istoty prerogatyw należy możliwość wykonywania ich w sposób arbitralny. Taka wykładnia nie ma żadnych podstaw w Konstytucji.

Z art. 144 ust. 3 Konstytucji wynika jedynie, że prerogatywą jest kompetencja, którą Prezydent realizuje bez konieczności uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wyłączenie spod wymogu kontrasygnaty nie oznacza jednak możliwości działania w pełni dyskrecjonalnego i arbitralnego i nie stawia Prezydenta ani ponad, ani poza prawem. Jak trafnie bowiem wskazał NSA w wyroku z 29 lutego 2012 r. (sygn. akt I OSK 2196/11) „[ż]aden organ władzy publicznej w państwie prawa nie może bowiem stać ponad tym prawem i poza władzą zwierzchnią Narodu, nawet jeśli jego legitymacja do sprawowania władzy jest bardzo silna, bo został wybrany na urząd w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach.”

Teza o absolutnej dyskrecjonalności prerogatyw nie znajduje potwierdzenia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12) wskazał on, że „Istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem z Prezesem Rady Ministrów), a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną

19 Zob. np. M. Ziółkowski, *Prerogatywa...*, s. 76.

20 K. Weitz, *op. cit.*, s. 1047.

art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. (...). Dlatego też pojęcie prerogatywy jest najczęściej definiowane przez stwierdzenie, że jest to akt urzędowy Prezydenta RP niewymagający dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (...), niezależnie od tego, czy głowa państwa podejmuje go dyskrejonalnie, czy też w sposób związany.”

Podobna interpretacja istoty prerogatyw prezydenckich była prezentowana także w innych orzeczeniach TK. Przykładowo, w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że fakt, iż kompetencja Prezydenta do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK stanowi jego prerogatywę „oznacza li tylko, że kwestia obsady stanowisk Prezesa lub Wiceprezesa TK została wyraźnie wyłączona poza zakres oddziaływania innego – poza Prezydentem – organu władzy wykonawczej, a więc Rady Ministrów. (...) Określenia aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnienia osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można zatem rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk.”

Co więcej, nawet przywoływane wyżej orzeczenia dotyczące odrzucenia skarg konstytucyjnych niepowołanych kandydatów i niekonstytucyjności przepisu wprowadzającego termin na rozpatrzenie przez Prezydenta wniosku KRS, nie uzasadniają tezy o absolutnej dyskrejonalności głowy państwa przy korzystaniu z prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. W pierwszym z nich TK wprawdzie uznał, że „rola Prezydenta w procedurze nominacyjnej nie sprowadza się tylko do roli «notariusza», potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje” oraz że „[n]ależy mu przyznać prawo odmowy spełnienia wysuniętych wniosków”, ale podkreślił przy tym, że byłoby to dopuszczalne tylko wtedy, gdyby wnioski wysunięte przez KRS „jego zdaniem sprzeciwiałyby się (...) wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja”. Także drugie orzeczenie nie uzasadnia poglądu o absolutnej uznaniowości głowy państwa, gdyż Trybunał nie wyraził w nim takiej tezy, a jedynie umorzył postępowanie uznając, że nie może oceniać sposobu korzystania przez Prezydenta z jego uprawnień, gdyż jest sądem prawa nie sądem faktów. Umorzenie postępowania z powodów formalnych nie oznacza jednak, że działanie Prezydenta polegające na odmowie powołania sędziego było legalne. Warto przy tym zwrócić uwagę na zdanie odrębne sędziego P. Tulei, który wprawdzie wskazał, że z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji można wywieść kompetencję Prezydenta do odmowy powołania sędziego, jednak nadanie takiemu uprawnieniu charakteru prerogatywy ma służyć przede wszystkim „wzmocnieniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów od czynnika politycznego. W żadnym razie nie może być uzasadnieniem dla arbitralności Prezydenta i dopuszczeniu do zbyt intensywnego wkraczania w niezawisłość sędziów, ich prawa konstytucyjne oraz ustrojową pozycję Krajowej Rady Sądownictwa.”

Także większość tych przedstawicieli doktryny, którzy odrzucają tezę o absolutnym związaniu Prezydenta wnioskiem KRS, uznaje, że ewentualna odmowa powołania sędziego byłaby dopuszczalna tylko w wyjątkowych przypadkach. Przykładowo, zdaniem J. Sułkowskiego Prezydent mógłby odmówić powołania kandydata na stanowisko sędziowskie tylko wówczas, gdyby było to uzasadnione jego obowiązkiem stania na straży przestrzegania Konstytucji²¹. Jego zdaniem nie sposób podzielić argumentu, jakoby samodzielność Prezydenta (brak konieczności uzyskania

21 J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 54.

kontrasygnaty) oznaczał przyzwolenie na jego całkowitą uznaniowość – odmienny pogląd byłby wręcz „bliski reminiscencji historycznego dogmatu królewskiej nieomyślności.”²² Podobny pogląd prezentuje również R. Piotrowski. Zdaniem tego autora, Prezydent jest konstytucyjnie zobowiązany do współdziałania z KRS i nie ma kompetencji do samodzielnego merytorycznego badania akt osobowych kandydata.²³ Arbitralne odrzucenie wniosku KRS naruszałoby szereg zasad konstytucyjnych, takich jak zasady podziału władzy i demokratycznego państwa prawnego, jak również pozostawałoby w sprzeczności z art. 126 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego Prezydent jest „gwarantem ciągłości państwowej”.²⁴ Jednakże w praktyce może się niekiedy „okazać konieczne, by Prezydent – za pośrednictwem swojego przedstawiciela – przedstawił Radzie zastrzeżenia do wniosku o powołanie sędziego w związku z będącymi w jego dyspozycji informacjami, podważającymi dokonane przez Radę oceny w zakresie wypełnienia przez kandydata warunków określonych w ustawie. Tego rodzaju sytuacja może mieć miejsce także po przekazaniu wniosku głowie państwa. W każdym wypadku jednak jest konieczne powiadomienie Rady o okolicznościach uzasadniających odmowę i umożliwienie zainteresowanemu wyjaśnienia ewentualnych zarzutów. Informacje o istnieniu tego rodzaju okoliczności Prezydent może otrzymać od organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na podstawie obowiązującego prawa”²⁵. W takich przypadkach Prezydent mógłby wydać postanowienie o odmowie powołania kandydata na stanowisko sędziowskie i przedstawić KRS uzasadnienie²⁶.

Czy sąd może badać zgodność z prawem postanowienia prezydenta o odmowie powołania na stanowisko sędziego?

W ocenie HFPC także teza o niemożności badania przez sąd legalności postanowienia Prezydenta w przedmiocie odmowy powołania na stanowisko sędziowskie jest błędna i prowadzi do naruszenia gwarantowanych w Konstytucji i prawie międzynarodowym praw człowieka.

Raz jeszcze należy podkreślić, że z samego faktu określenia przez Konstytucję kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów jako prerogatywy nie wynika, że głowa państwa ma w tym zakresie nieograniczoną swobodę i nie może podlegać jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej. Taką wykładnię zdecydowanie odrzucił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt I KZP 4/17). Uznał w niej, że sądy są uprawnione do kontroli, czy w „konkretnej sytuacji treść zastosowanego prawa łaski mieści się w granicach prawa i nie narusza innych norm konstytucyjnych”.

22 J. Sułkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 1, s. 133.

23 R. Piotrowski, *Sędziowie a władza...*, s. 211-212.

24 Tamże, s. 212.

25 Tamże, s. 212-213.

26 Tamże, s. 213.

Odebranie sądom kompetencji do kontroli postanowień Prezydenta prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnych praw kandydatów na sędziów. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na treść art. 60 Konstytucji, zgodnie z którym „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.” Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten gwarantuje „prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej i prawo pozostawania w tej służbie na zasadach jednakowo określonych dla wszystkich.”²⁷ Z wymogu „równego dostępu” wynika, że zasady naboru do służby publicznej muszą „mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakichkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Szczegółowe kryteria i warunki naboru do konkretnej służby publicznej nie mogą być ustalane w sposób dowolny i arbitralny, lecz powinny uwzględniać rodzaj tej służby, jej specyfikę i istotę. Powinny być one przejrzyste i weryfikowalne, tak by nie stwarzać organom przeprowadzającym postępowanie rekrutacyjne możliwości podejmowania arbitralnych decyzji.”²⁸

Prawo do równego dostępu do służby publicznej byłoby fikcją, gdyby kandydaci nie mieli zapewnionego dostępu do sądu: „[g]warancją realnego charakteru prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jest to, by – zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP – decyzje o odmowie przyjęcia do tej służby oraz zwolnienia z niej były poddane kontroli sądowej. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może bowiem stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym narusza konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (...). Brak drogi sądowej uniemożliwia bowiem obiektywną ocenę tego, czy nabór na konkretne stanowisko lub funkcję w służbie publicznej dokonany został z zachowaniem wymogu jednakowych zasad.”²⁹

Rozumiany w ten sposób art. 60 Konstytucji znajduje pełne zastosowanie także w odniesieniu do procedury powołań sędziowskich. Trybunał Konstytucyjny stoi bowiem na stanowisku, że „prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie.”³⁰ Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o powołanie na pierwsze stanowisko sędziowskie, czy też o awans sędziego – art. 60 Konstytucji obejmuje bowiem „nie tylko ogólne prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej w ogóle, ale także prawo do ubiegania się o określone stanowisko w obrębie tej służby, a przedstawione wyżej gwarancje dotyczące dostępu do służby publicznej muszą odnosić się do procedur obsadzania poszczególnych rodzajów stanowisk w służbie publicznej”³¹.

27 M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 60 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, wyd. Legalis/el. 2016.

28 Tamże.

29 Tamże.

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06.

31 Tamże.

W swoim orzecznictwie Trybunał kilkakrotnie badał zresztą ustawowe regulacje odnoszące się do procedury powołań sędziowskich pod kątem wymogów wynikających z art. 60 Konstytucji. W kontekście niniejszej sprawy szczególnie istotny wydaje się wyrok TK z 27 maja 2008 r. (SK 57/06). Trybunał orzekł w nim, że pozbawienie kandydatów na stanowiska sędziowskie prawa do zaskarżenia do sądu uchwał KRS podjętych w wyniku rozpatrzenia i oceny kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego oraz w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów, narusza art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał stanowczo odrzucił argument, jakoby postępowanie przed KRS w sprawach powołań sędziowskich nie mieściło się w zakresie pojęcia „sprawa”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie, powołanie na stanowisko sędziowskie jest bowiem sprawą o charakterze administracyjnym: „(...) ani szczególna, konstytucyjna, pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o KRS w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania administracyjnego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych. (...) kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w rozważanym wypadku praw wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, jest, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczna.” Trybunał zdecydowanie podkreślił przy tym, że „Procedura, w ramach której KRS ocenia kandydata do pełnienia urzędu sędziego na określonym stanowisku sędziowskim i decyduje o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na to stanowisko, dotyczy, zawartego w art. 60 Konstytucji prawa ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej, a zatem prawa należącego do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji.”

Zdaniem HFPC, skoro art. 45 ust. 1, 60 i 77 ust. 2 Konstytucji obejmują postępowanie przed KRS, to powinny obejmować też postępowanie przed Prezydentem RP. Postępowanie przed oba tymi organami to dwa etapy tej samej procedury powołań sędziowskich. Nieracjonalne wydaje się przyjęcie, że pierwszy etap tej procedury jest sprawą administracyjną w rozumieniu Konstytucji, dotyczącą prawa jednostki do jednakowego dostępu do służby publicznej i przez to wymaga dostępu do sądu, a drugi etap taką sprawą już nie jest i dopuszcza pełną arbitralność organu państwa, tylko z tego względu, że nie uczestniczy w nim Prezes Rady Ministrów.

Podobne poglądy prezentowane są w doktrynie. Przykładowo, M. Stębelki wskazał, że fakt braku istnienia prawa „podmiotowego do bycia sędzią” nie może „automatycznie wyłączać oceny, w jaki sposób organ państwa ostatecznie rozstrzyga tę kwestię.”³² Pomimo więc tego, że

32 M. Stębelki, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 1, s. 123.

w postępowaniu w sprawie powołań sędziowskich Prezydent nie uczestniczy w realizowaniu prawa podmiotowego przysługującego kandydatom, to i tak jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa. M. Stębelksi zwrócił także uwagę, że arbitralne działania Prezydenta naruszają gwarantowane w art. 60 Konstytucji prawo do równego dostępu do służby publicznej, jak i wynikającą z art. 2 zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa.³³ Ponadto, nie jest zasadne przyjęcie, że fakt wykonywania przez Prezydenta prerogatywy automatycznie wyłącza kontrolę sądową. W kontekście prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów, tego rodzaju „absolutystyczne” traktowanie głowy państwa jest tym bardziej niezasadne, że jego udział, podobnie jak i udział KRS, w procesie powołań „ma charakter «służebny» w stosunku do wartości konstytucyjnej, jaką jest niezawisłość sędziów, a szerzej – także niezależność władzy sądowniczej”³⁴. M. Stębelksi zauważył także, że procedura powołań sędziowskich w istotny sposób wpływa na status prawny jednostki³⁵. Znalazło to zresztą swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, które przewidują możliwość kontroli sądowej rozstrzygnięć podejmowanych przez KRS³⁶. Niezasadne jest więc całkowite wyłączenie drogi sądowej w odniesieniu do postanowień prezydenta kończących procedurę powołania. Także zdaniem J. Sułkowskiego muszą istnieć mechanizmy kontrolne, które posłużą zapewnieniu, że Prezydent będzie działał zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu³⁷. Nie ma przy tym znaczenia, że wykonując swoją prerogatywę w zakresie powoływania sędziów Prezydent nie działa jak klasyczny organ administracji – istotne jest bowiem, że jego postanowienie „jest aktem jednostronnym rozstrzygającym władczo o prawach i obowiązkach konkretnej osoby w indywidualnej sprawie i rozstrzyga sprawę co do istoty.”³⁸ Wyłączenie jakiegokolwiek kontroli sądowej aktów prezydenta oznaczałoby zresztą tak naprawdę, że ustawowa regulacja procedury powołań sędziowskich stałaby się zbędna³⁹. Nie można także ignorować prawa społeczeństwa do kontrolowania organów władzy publicznej, do czego niezbędną jest możliwość poznania motywów ich działania⁴⁰.

Prawo sędziów oraz kandydatów na sędziów do sądu w kwestiach dotyczących ich statusu prawnego związanego z dostępem do służby publicznej podlega ochronie również z mocy wiążących Polskę umów międzynarodowych.

Zgodnie z art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych **„każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń (...) c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”**. Jak wskazał Komitet Praw Człowieka w Komentarzu

33 Tamże, s. 123-124.

34 Tamże, s. 126-127.

35 Tamże, s. 127.

36 Tamże.

37 J. Sułkowski, *Glosa do postanowienia NSA...*, s. 130.

38 Tamże.

39 Tamże, ss. 131, 133.

40 Tamże, s. 129-130.

Generalnym nr 25⁴¹, cytowany przepis nakłada na państwa obowiązek ustalenia obiektywnych i racjonalnych kryteriów i procedur powoływania, awansowania, zawieszania i wydalania pracowników służby publicznej. Muszą także zapewnić, że dostęp do służby publicznej będzie wolny od dyskryminacji (w tym – dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne, której zabrania art. 2 ust. 1 MPPOiP) i politycznych nacisków. Co istotne, podobnie jak w przypadku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 60 Konstytucji, pojęcie służby publicznej, o którym mowa w art. 25 lit. c MPPOiP obejmuje również stanowiska sędziowskie, co Komitet stwierdził m.in. w sprawie *Pastukhov przeciwko Białorusi*⁴² oraz *Adrien Mundy Busyo i inni przeciwko Demokratycznej Republice Konga*⁴³. W obu przypadkach Komitet orzekł, że pozbawienie odwoływanych ze swoich stanowisk sędziów dostępu do sądu było niezgodne z MPPOiP. Zdaniem HFPC tezy zaprezentowane w tych sprawach, a więc zakaz arbitralności, dyskryminacji oraz konieczność zapewnienia sędziom prawa do sądu w sprawach dotyczących ich statusu można odnieść również do procesu powołań sędziowskich. Za taką tezę przemawia m.in. fakt, że w Komentarzu Generalnym nr 25 Komitet Praw Człowieka *expressis verbis* wskazał na konieczność ustanowienia obiektywnych i racjonalnych kryteriów i procedur nie tylko w odniesieniu do wydalania ze służby publicznej, ale również powoływania do niej oraz awansowania w jej obrębie.

Analogicznego prawa do równego dostępu do służby publicznej nie gwarantuje natomiast Europejska Konwencja Praw Człowieka, jednak nie oznacza to, że kwestie związane ze statusem prawnym funkcjonariuszy publicznych są całkowicie wyłączone z zakresu normowania EKPC. Osoby piastujące stanowiska w służbie publicznej są bowiem chronione z mocy art. 6 ust. 1 EKPC, który gwarantuje każdemu prawo dostępu do sądu oraz do rzetelnego postępowania sądowego. Wprawdzie przepis ten odnosi się jedynie do spraw „karnych” i „cywilnych”, niemniej ETPC definiuje tę drugą kategorię bardzo szeroko, zaliczając do niej zasadniczo ogół sporów „pracowniczych” związanych ze statusem funkcjonariusza, jak np. spory dotyczące powoływania do służby, awansów, przenoszenia czy wydalenia⁴⁴. Art. 6 EKPC nie może znaleźć zastosowania wyłącznie wówczas, gdy państwo *expressis verbis* wyłączy dostęp do sądu w przypadku sporów pracowniczych z taką kategorią funkcjonariuszy publicznych i gdy takie wyłączenie będzie obiektywnie usprawiedliwione interesami państwa⁴⁵. Stosując te kryteria, ETPC orzekł m.in. że niezgodne z art. 6 EKPC było pozbawienie prawa do sądu sędziego A. Baki, odwołanego ze stanowiska Prezesa Sądu Najwyższego na podstawie przepisów przejściowych do Konstytucji Węgier⁴⁶.

41 Komentarz Genralny Komitetu Praw Człowieka nr 25 z 27 siernia 1997 r., znak: CPR/C/21/Rev.1/Add.7.

42 Obserwacje Komitetu Praw Człowieka z 19 sierpnia 2003 r. sprawie *Pastukhov przeciwko Białorusi*, znak: CC-PR/C/78/D/814/1998

43 Obserwacje Komitetu Praw Człowieka z 19 sierpnia 2003 r. sprawie *Adrien Mundy Busyo i inni przeciwko Demokratycznej Republice Konga*, znak: CCPR/C/78/D/933/2000.

44 Wyrok ETPC [Wielka Izba] z 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12.

45 Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00.

46 Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12.

Opracowanie: Marcin Szwed, LLM

Nadzór merytoryczny: adw. Katarzyna Wiśniewska, dr Piotr Kładoczny



Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11,
00-018 Warszawa
tel.: (+48) 22 828 10 08
(+48) 22 828 69 96
(+48) 22 556 44 40
fax: (+48) 22 556 44 50
www.hfhr.pl