



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25 lutego 2016 r.

Adam Bodnar

VII.510.46.2015.AJK

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje liczne działania mające na celu doprowadzenie do wyższej jakości stanowionego prawa w sferze wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zakresie poszanowania praw człowieka. Efektywne działanie tego obszaru państwa stanowi bowiem warunek *sine qua non* dla zapewnienia jednego z podstawowych praw człowieka i obywatela, jakim jest prawo każdego do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Z dniem 1 stycznia 2016 r. w życie weszła ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1224; dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy art. 2 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) otrzymał następujące brzmienie: **„Zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie, a w sądach rejonowych także asesory sądowi z wyłączeniem stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych”**. Wskazana norma prawna budzi szereg wątpliwości konstytucyjnych oraz prawno-legislacyjnych, które – z uwagi na wskazany powyżej cel, jakim jest zapewnienie każdemu realnego prawa do sądu – pozwalam sobie przedstawić Panu Ministrowi.

Z treści art. 2 § 1 p.u.s.p. wynika, że asesor sądowy wyłączony został od stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Wnosząc *a contrario* należy więc uznać, że **asesor sądowy może orzekać we wszystkich pozostałych sprawach należących do właściwości sądów rejonowych, w tym również w sprawach dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu sądowym.**

W związku z powyższym należy zauważyć, że w **uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej nie wskazano przyczyny przyznania asesorowi sądowemu kompetencji polegającej na możliwości wydawania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu w postępowaniu sądowym.** W uzasadnieniu tym wyjaśniono jedynie, że asesor sądowy nie będzie mógł orzekać w sprawach stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz w sprawach z zakresu postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego – **co jest uzasadnione ciężarem gatunkowym tych spraw, a co za tym idzie koniecznością posiadania odpowiednio większego doświadczenia zawodowego, którym asesor nie będzie się jeszcze legitymował.**

Choć zgodnie z art. 252 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.), na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie, przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych (chyba, że ustawa stanowi inaczej), to jednak zgodnie z art. 462 k.p.k. **wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia w przedmiocie środka zapobiegawczego.** Jednakże sąd, który je wydał, może wstrzymać jego wykonanie, a odmowa wstrzymania nie wymaga uzasadnienia. Ponadto, wskazać również należy, że stosownie do treści art. 254 § 1 i § 2 k.p.k., oskarżony może składać w każdym czasie wniosek o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego; w przedmiocie wniosku rozstrzyga, najpóźniej w ciągu 3 dni, prokurator, a po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu - sąd, przed którym sprawa się toczy. Jednakże **na postanowienie w przedmiocie wniosku o uchylenie lub zmianę tymczasowego aresztowania oskarżonemu przysługuje zażalenie tylko wtedy, gdy wniosek został złożony po upływie co najmniej 3 miesięcy od dnia wydania postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania.**

W związku z powyższymi ograniczeniami procesowymi osoby wobec której zastosowano tymczasowe aresztowanie w postępowaniu sądowym, szczególnego znaczenia

nabierają uwagi zawarte w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCZ) dotyczących stosowania tej instytucji w Polsce (m.in. sprawa *H. Urban i R. Urban przeciwko Polsce*, skarga nr 23614/08; *Garlicki przeciwko Polsce*, skarga nr 36921/07; *H. Stokłosa przeciwko Polsce*, skarga nr 32602/08).

W ostatnim z wskazanych wyroków ETPCZ wskazał, że **decyzje o zastosowaniu tymczasowego aresztowania** wydawane przez "sędziego lub innego urzędnika" na podstawie art. 5 ust. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako: Konwencja) z reguły **wykonywane są niezwłocznie, z tego względu zaistniałe uchybienia nie mogą zostać skutecznie naprawiane w toku kontroli instancyjnej. W konsekwencji, w ocenie ETPCZ, doktryna usunięcia skutków naruszenia powstałego na poziomie pierwszej instancji nie ma zastosowania do sądowej kontroli zatrzymania lub stosowania tymczasowego aresztowania** wobec osoby podejrzanej o popełnienie czynu zagrożonego karą na podstawie art. 5 ust. 3 Konwencji.

Z uwagi na podniesione argumenty, a zwłaszcza **ze względu na brak posiadania odpowiedniego doświadczenia zawodowego, uzasadniona wydaje się teza, że asesor sądowy nie powinien posiadać uprawnień do orzekania w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania również w postępowaniu sądowym.**

Wskazane wątpliwości nie odnoszą się natomiast do stosowania przez asesora tzw. „policji sesyjnej” przewidzianej w art. 49 § 1 p.u.s.p. W tym przypadku, w mojej ocenie, nie ma potrzeby ograniczenia asesorowi takiego uprawnienia. Skoro w zakresie władzy sądowniczej asesor ma wszystkie atrybuty sędziego, odebranie mu elementu działania władczego w zakresie utrzymania porządku na sali sądowej byłoby nieadekwatne. Asesor powinien być samodzielny i mieć „uprawnienia władcze”, gdy ktoś z obecnych na sali sądowej zakłóca prowadzenie przez niego sprawy. W takiej sytuacji areszt tymczasowy przewidziany w art. 49 § 1 p.u.s.p. jest bowiem najwyższą karą porządkową, a nie środkiem zapobiegawczym.

Kolejny problem stanowi, w mojej ocenie, **nieprecyzyjny sposób określenia w art. 2 § 1 p.u.s.p. zakresu votum przyznanego przez ustawodawcę asesorowi sądowemu.** W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej podkreślono, że „projektowana regulacja wskazuje (...) w sposób precyzyjny zakres władzy sądowniczej, która będzie

powierzana asesorom (...) przede wszystkim określa, że asesor będzie wykonywał czynności wyłącznie w sądzie rejonowym”. Z powyższego wnioskować należy, że w ocenie projektodawcy ustawa w sposób precyzyjny wskazuje zakres władzy sędziowskiej powierzonej asesorom, gdy w rzeczywistości, w mojej ocenie, ze sprecyzowania tego kluczowego zagadnienia zrezygnowano. Jedyne przepisy w całej ustawie, które dają podstawę do (przybliżonego tylko i w znacznym stopniu w istocie intuicyjnego) określenia zakresu obowiązków powierzonych asesorom sądowym to art. 2 § 1 p.u.s.p. Z dyspozycji tego przepisu interpretowanej *a contrario* (o czym już była mowa w pierwszej części pisma) można wywodzić, że skoro asesorom sądowym zakazano orzekania w sprawach stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym i w sprawach z zakresu postępowania upadłościowego, to we wszystkich innych sprawach może on orzekać. Nie wiadomo jednak, czy ustawodawca zdecydował się asesorom sądowym powierzyć tzw. *votum* w pełnym wymiarze, bo - poza fragmentaryczną tylko regulacją zawartą w art. 2 § 1 p.u.s.p. - zabrakło wyraźnej wypowiedzi normatywnej co do tego fundamentalnego zagadnienia ustrojowego.

Wątpliwości odnoszące się do tej kwestii podnoszone były już na etapie procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy zmieniającej, m.in. przez Biuro Analiz Sejmowych, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu (K. Konieczko, „Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 lipca 2015 r.”, druk nr 987) czy przez dra hab. Antoniego Bojańczyka w opinii sporządzonej dla Biura Analiz Sejmowych (A. Bojańczyk, „Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 maja 2015 r.”, druk nr 2299).

Z kolei w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 19 kwietnia 2014 r. wyraźnie wskazano, że „zapropozowana w projekcie zmiana art. 133d § 2 u.s.p. zakładająca ograniczenia orzecznicze asesora sądowego w odniesieniu do spraw, których przedmiotem jest stosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz w sprawach z zakresu postępowania upadłościowego nie wskazuje na istnienie spójnej koncepcji zakresu przedmiotowego spraw, który mógłby być powierzony podmiotom innym niż sędziowie. Widać raczej, że projektodawca zamierza powierzyć asesorom w zasadzie takie same kompetencje jak sędziom. Dwa wymienione wyżej wyłączenia nie są w żaden

przekonujący sposób uzasadnione, brak również argumentów wyjaśniających, dlaczego tylko te dwa wyłączenia zostały przewidziane.” Ponadto podkreślono, że „(...) należy zauważyć, że samym ograniczeniem zakresu spraw, które mogą być powierzane asesoram jest zasada, że mogą oni pełnić swe funkcje tylko w sądach rejonowych (oraz odpowiednio w wojewódzkich sądach administracyjnych). Ograniczenie to jednak obowiązywało i pod rządami poprzednich przepisów, a i tak Trybunał Konstytucyjny podniósł, że jest to ograniczenie niewystarczające” (por. E. Wojnarska-Krajewska, „Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw”, druk nr 2299).

We wskazanej opinii mowa jest o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06, pkt. 5.2), w którym zasygnalizowano ustawodawcy, że „samo **dążenie do sprawdzenia praktycznych umiejętności kandydata na sędziego i bezpośredniego zapoznania go z techniką pracy sędziego nie oznacza takiego celu, który przy zestawieniu z celami wskazanymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji, przede wszystkim dążeniem do zapewnienia sprawiedliwego rozstrzygnięcia przez organ wyposażony w cechy niezawisłości, bezstronności i niezależności, upoważniałby do tak generalnego odejścia od zasady sędziowskiego rozstrzygnięcia spraw sądowych**”. Trybunał podkreślił przy tym, że: „**nie ma w przepisach prawa o ustroju sądów powszechnych gwarancji wykorzystywania tej możliwości tylko w nadzwyczajnych sytuacjach w konstytucyjnie legitymowanym celu, służącym w istocie do lepszej realizacji prawa dostępu do sądu.**”

Powołane przeze mnie uwagi Trybunał Konstytucyjnego pozostają aktualne w odniesieniu do opiniowanego art. 2 § 1 p.u.s.p. Wprawdzie w powołanym wyroku Trybunał nie stwierdził wprost, że brak tych gwarancji przesądza o niekonstytucyjności norm regulujących instytucję asesora (uwaga Trybunału koncentrowała się głównie na ocenie relacji asesora i Ministra Sprawiedliwości), niemniej jednak **zasygnalizowano w nim, że powierzanie przez ustawodawcę asesoram sądowym wszystkich (większości) czynności sędziowskich, które nie jest ograniczone do nadzwyczajnych sytuacji oraz bez zastrzeżeń ilościowych może budzić uzasadnione wątpliwości konstytucyjne.** W świetle powyższego można uznać, że ustawodawca, nie stosując się do powyższego

zalecenia Trybunału, poprzez sposób określenia votum asesora sądowego w art. 2 § 1 p.u.s.p. doprowadził do odwrócenia proporcji związanej z zasadą „sędziowskiego rozstrzygania spraw sądowych”.

Niezależnie od wskazanych powyżej wątpliwości związanych z wejściem w życie nowego brzmienia art. 2 § 1 p.u.s.p., pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra również na postulaty dra hab. A. Bojańczyka wskazujące na konieczność doprecyzowania zakresu votum asesorskiego (zawarte w powołanej wyżej opinii z dnia 21 maja 2015 r., druk nr 2299). W opinii tej podniesiono, po pierwsze, że wprowadzenie instytucji asesury sądowej wymaga wyraźnego określenia w Prawie o ustroju sądów powszechnych, iż asesorum sądowym powierza się pełnienie czynności sędziowskich. Pozwoliłoby to na rozwianie wątpliwości co do tego, czy asesorowie sądowi w postępowaniach karnym i cywilnym mają status identyczny ze statusem sędziego w zakresie wykonywania czynności sędziowskich (przede wszystkim orzekania we wszystkich sprawach należących do właściwości sądów rejonowych). Po drugie, regulacje dotyczące wyłączenia sędziego w kodeksach postępowania karnego i postępowania cywilnego należałoby rozciągnąć na asesorów sądowych (podobnie jak to uczyniono wobec ławników, czy prokuratorów) przez wprowadzenie do tych kodeksów osobnego przepisu nakazującego odpowiednie stosowanie kodeksowego unormowania o podstawach i trybie wyłączenia sędziego także do asesorów sądowych. Po trzecie, celem uniknięcia potencjalnych wątpliwości co do ustawowego umocowania asesorów sądowych do orzekania w kolegialnych składach sądów rejonowych w składzie trzech sędziów należałoby wyraźnie określić w ustawach procesowych (kodeksie postępowania karnego i kodeksie postępowania cywilnego) ilu asesorów sądowych może ewentualnie brać udział w orzekaniu przez poszerzone składy kolegialne, których utworzenie wyjątkowo przewidują obie ustawy.

Ponadto, należy również podnieść, iż w opiniach przedstawionych do projektu ustawy zmieniającej wskazano także na **problem charakteru aktu urzędowego Prezydenta RP powołującego asesora i zagadnienia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów** (por. m.in. opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2015 r.) oraz **iluzoryczność stabilności zatrudnienia na stanowisku asesora sądowego w kontekście powołania go na czas oznaczony, wynoszący pięć lat.**

Przedstawione wątpliwości są w dalszym ciągu aktualne i uzasadnione z konstytucyjnego punktu widzenia, mając na uwadze fakt, że organ władzy wykonawczej w dalszym ciągu będzie miał wpływ na powołanie asesora sądowego, a asesor w sprawowaniu swojego urzędu nie będzie miał poczucia stabilizacji koniecznego do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć procesowych.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o poinformowanie Rzecznika, **jakie *ratio legis* przyświecało ponownemu wprowadzeniu do porządku prawnego instytucji asesora sądowego we wskazanym kształcie oraz o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby podjęcia prac nad odpowiednią zmianą analizowanej regulacji ustawowej, z uwzględnieniem przedstawionej wyżej argumentacji.**

Podpis na oryginale