



Podsekretarz Stanu

DLUS-II.053.2.2020

Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pisma dotyczące podjęcia ewentualnej inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany art. 49 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072), zwanej dalej: „u.s.p.”, w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej: „Trybunałem”, zapadłego w sprawie *Słomka przeciwko Polsce* (skarga nr 68924/12), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Istota naruszenia praw gwarantowanych sporządzoną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.) w sprawach *Słomka przeciwko Polsce* oraz *Lewandowski przeciwko Polsce* (skarga nr 66484/09) skierowanych do Trybunału wynikała przede wszystkim z niewłaściwego zastosowania przepisów obowiązującego prawa. Oznacza to, że sąd krajowy niewłaściwie zastosował przepisy obowiązującego prawa w zakresie „policji sesyjnej”, jednakże – co do zasady – naruszenia stwierdzone przez Trybunał nie mają charakteru problemu strukturalnego polegającego na wadliwym ukształtowaniu mechanizmu wymierzania kar porządkowych.

Zauważyć trzeba, że polski ustawodawca przewidział swoistą gradację środków i kar możliwych do zastosowania przez sądy w ramach „policji sesyjnej”. Zgodnie z art. 48 § 1 u.s.p. przewodniczący składu sądu może upomnieć osobę, która narusza powagę, spokój lub porządek czynności sądowych, a po bezskutecznym upomnieniu może ją wydaląc z sali rozpraw. Natomiast zgodnie z art. 49 § 1 u.s.p. w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 3000 złotych lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni; osobie

pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania.

W sprawie *Słomka przeciwko Polsce* zgodnie z ustalonym przez Trybunał stanem faktycznym sąd krajowy nie podjął próby przywrócenia powagi, spokoju i porządku czynności sądowych, lecz od czynności tych odstąpił. Natomiast karę porządkową nałożył nie w celu zdyscyplinowania skarżącego – a jednocześnie zapewnienia, że czynności sądu będą w dalszym ciągu przebiegać w sposób niezakłócony – lecz w innym miejscu i czasie, po fakcie, bez obecności ukaranego (pkt 12, 15 i 16 wyroku). Zaprzeczeniem istoty kary porządkowej pozbawienia wolności było też to, że wskutek nałożenia jej w sposób zaoczny faktyczne rozpoczęcie jej wykonywania miało miejsce po tygodniu od dnia ukarania (pkt 16-20 wyroku). Wydaje się, że okoliczności te mogły mieć decydujące znaczenie dla uznania przez Trybunał, iż mieliśmy w tym przypadku do czynienia z postępowaniem o charakterze represyjnym, skutkującym pozbawieniem wolności, w którym doszło do kumulacji ról procesowych pokrzywdzonego i sędziego, nie zapewniono więc bezstronności sądu.

Istota unormowań składających się na „policję sesyjną” sprowadza się do możliwości natychmiastowego reagowania na zachowania zakłócające przebieg czynności sądowych, w tym użycie siły (czyli członkom składu orzekającego) lub innym osobom biorącym udział w rozprawie, posiedzeniu lub innej czynności procesowej z udziałem sądu. Aby środki przewidziane w tym zakresie mogły skutecznie służyć celowi, dla którego zostały ustanowione, niezbędna jest zarówno możliwość niezwłocznego zastosowania ich przez sąd, przed którym dochodzi do naruszeń, jak i ich natychmiastowa wykonalność. Inne rozwiązania, czyli zarówno powierzenie rozpoznania sprawy związanej z zakłóceniem czynności sądu innemu składowi, jak i brak możliwości natychmiastowego wykonania nałożonych kar, prowadziłyby do tego, że osoba dopuszczająca się naruszeń mogłaby skutecznie uniemożliwić sądowi przeprowadzenie czynności, ponawiając swoje zachowania tak długo, aż sąd byłby zmuszony do odstąpienia od swoich czynności – niezależnie od konsekwencji, jakie poniosłaby następnie w wyniku orzeczenia wydanego przez inny sąd.

Należy zgodzić się z oceną Rzecznika Praw Obywatelskich, że kary wymierzane w ramach „policji sesyjnej” mogą stanowić dotkliwą ingerencję w życie osoby ukaranej, szczególnie dotyczy to kary pozbawienia wolności, ingerującej w jedną z najważniejszych wartości, jaką jest wolność (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP). Należy jednak mieć na względzie, że sąd orzekający musi dokonać wyważenia pomiędzy dwiema grupami wartości: z jednej strony prawami i wolnościami osoby, która dopuszcza się zakłócenia toku czynności sądu,

a z drugiej – powagą, spokojem, porządkiem czynności sądowych i zapewnieniem prawidłowego toku postępowania sądowego, co w odniesieniu do innych uczestników postępowania jest związane z realizacją prawa do sądu.

Jednocześnie wymaga podkreślenia, że powyższe kary w stanie prawnym obowiązującym w czasie ich nakładania w przypadkach rozpatrywanych w sprawach *Słomka i Lewandowski* nie mogły być zastosowane *post factum*. Sąd Najwyższy w wydanej w składzie 7 sędziów uchwale z dnia 26 października 2011 r., I KZP 8/11 (OSNKW 2011, nr 10, poz. 87) stwierdził, że kary porządkowe określone w art. 49 § 1 u.s.p. mogą być stosowane tylko wobec osób obecnych w czasie i miejscu wykonywania czynności sądowych, gdy osoby te bądź to naruszają powagę, spokój lub porządek tych czynności, bądź to ubliżają sędziom, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w tej czynności, niezależnie od tego, w jakiej formie to czynią. Sąd Najwyższy podkreślił w tej uchwale, że kar tych nie stosuje się do czynów naruszających dobra chronione omawianym przepisem, jeśli dokonane zostały poza miejscem i czasem rozprawy, posiedzenia lub innej czynności sądowej, w tym w szczególności w formie pisma złożonego do sądu. W związku z treścią uchwały również do pism odczytywanych na rozprawie sankcje z art. 49 § 1 u.s.p. nie mogły mieć zastosowania. Wykładnia dokonana w tej uchwale miała doniosłe znaczenie i została wydana w celu usunięcia rozbieżności co do kwestii stosowania wskazanego przepisu, a tym samym ukierunkowała orzecznictwo sądów powszechnych w tym zakresie.

Funkcjonujące w dacie orzekania w sprawach *Słomka i Lewandowski* przepisy dotyczące „policji sesyjnej” nie miały na celu represji w znaczeniu ogólnym, lecz jedynie doraźne utrzymanie powagi i spokoju czynności sądowych. Powinny one zatem służyć represjonowaniu takich tylko zachowań, wymierzonych przeciwko dobrom chronionym w art. 48 § 1 i art. 49 § 1 u.s.p., które przejawiane są w trakcie rozprawy, posiedzenia lub innych czynności wykonywanych przez sąd w toku postępowania sądowego. Doraźne utrzymanie powagi sądu jest często wręcz niezbędne właśnie wobec nagannych zachowań podejmowanych przez uczestnika danej czynności sądowej. Co więcej, osiągnięcie takiego doraźnego efektu jest możliwe tylko wtedy, gdy rygor upomnienia, wydalenia albo nałożonej kary porządkowej zostanie zastosowany przez sędziego natychmiast, a w każdym razie niezwłocznie po przejawieniu przez uczestnika czynności jednego z określonych w art. 48 § 1 lub w art. 49 § 1 u.s.p. nagannych zachowań.

Środki stosowane w ramach „policji sesyjnej”, w szczególności zaś stanowiący wśród nich *ultima ratio* środek w postaci ukarania pozbawieniem wolności do czternastu dni, winny być stosowane wyłącznie jako środki dyscyplinujące, zmierzające do przywrócenia właściwej

powagi, spokoju i porządku czynności sądowych, jeśli środki mniej dolegliwe okazały się niewystarczające lub – ewentualnie – jeśli jeszcze przed ich zastosowaniem oczywista była ich nieadekwatność lub nieskuteczność w odniesieniu do rodzaju naruszenia powagi, spokoju i porządku czynności sądowych. Wydaje się, że kara pozbawienia wolności powinna być stosowana zupełnie wyjątkowo, np. wówczas gdy osoba wydalona z sali rozpraw powraca na nią i nadal zakłóca przebieg czynności lub gdy przywrócenie porządku wymaga użycia siły. Nie można uznać za dopuszczalne zastosowania tego rodzaju kary porządkowej, jeśli porządek czynności sądu został przywrócony i do dalszych naruszeń nie dochodzi.

W dotychczasowym stanie prawnym bezkarne pozostawało ublżenie sądowi w piśmie lub za pomocą środków komunikowania się na odległość. Stan ten uległ zmianie z dniem 7 listopada 2019 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469), mocą której ustawodawca dokonał nowelizacji art. 49 u.s.p. poprzez uzupełnienie go o przepis § 3, zgodnie z którym „przepisy § 1 i 2 stosuje się także, gdy czynu określonego w § 1 dopuszczono się w piśmie złożonym w sądzie lub za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, o ile istnieje pewność co do osoby sprawcy.”. Zauważyć należy, że celem wprowadzonego rozwiązania nie jest doraźne utrzymanie powagi i spokoju czynności sądowych, lecz zachowanie powagi sądu i czynności sądowych w ogólności. Ustawodawca doszedł do wniosku, przy uwzględnieniu przywołanej powyżej uchwały Sądu Najwyższego, że dotychczas obowiązujące przepisy nie dawały możliwości stosowania kar w ramach „policji sesyjnej” do czynów naruszających dobra chronione, jeśli dokonane zostały m. in. poza miejscem i czasem rozprawy, w tym w szczególności w formie pisma złożonego do sądu, podczas gdy praktyka sądowa wskazywała na konieczność wprowadzenia takiego rozwiązania. Celem powyższej nowelizacji jest zwalczanie zachowań polegających na ublżeniu sądowi na piśmie lub za pomocą środków komunikowania się na odległość, które godzą w powagę sądu, a pozostawione bez adekwatnej reakcji prowokują eskalację nagannych zachowań i utrudniają sprawne procedowanie.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości orzeczenia Trybunału w sprawach *Lewandowski przeciwko Polsce* i *Słomka przeciwko Polsce* nie przesądzają o konieczności zmiany przepisów art. 49 § 1 i art. 50 u.s.p. w kierunku zniesienia natychmiastowej wykonalności kar porządkowych bądź nadania środkom odwoławczym od postanowień nakładających takie kary charakteru bezwzględnie suspensywnego. Jak już wskazano powyżej, tego rodzaju rozwiązania pozostawałyby w sprzeczności z celem regulacji składających się na „policję sesyjną”. Zasadniczy wniosek płynący z tych orzeczeń powinien być taki, że zarówno

w zakresie sposobu orzekania kar porządkowych, jak i w zakresie doboru środków i ich surowości sąd powinien dochować najwyższej staranności w celu uniknięcia wrażenia, że mogą one mieć inny cel niż zaprowadzenie porządku przeprowadzania czynności sądowych oraz zapewnienia powagi sądu i służyć „odpłacie” (represji ogólnej) za niewłaściwe zachowanie ukaranego, w szczególności zaś wówczas, gdy było ono skierowane przeciwko członkom składu orzekającego.

Jednakże z uwagi na to, że w orzeczeniach wydanych w sprawach *Słomka przeciwko Polsce* oraz *Lewandowski przeciwko Polsce* Trybunał wyeksponował problem skumulowania ról pokrzywdzonego i sędziego, skutkującego obiektywnie uzasadnionymi obawami co do bezstronności sądu orzekającego o wymierzeniu kary porządkowej pozbawienia wolności (czy też, w sprawie *Lewandowski*, równoważnej jej kary porządkowej polegającej na zaostrzeniu warunków odbywania już wykonywanego pozbawienia wolności), przedmiotem prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości analiz i dalszych prac będzie rozważenie wprowadzenia rozwiązań, zgodnie z którymi w przypadku stwierdzenia przez sąd zasadności zastosowania kary porządkowej związanej z pozbawieniem wolności albo w przypadku ułóżenia np. sądowi na piśmie lub za pomocą środków komunikowania się na odległość sprawa będzie kierowana do rozpoznania przez inny skład sądu. W przypadku bowiem, gdy dochodzi do konieczności rozważenia, czy należy przyznać pierwszeństwo zapewnieniu prawidłowego toku postępowania sądowego w warunkach odpowiadających powadze sądu, czy wolności osobistej, zagwarantowanie niepodważalnej bezstronności rozstrzygnięcia w tym zakresie należy uznać za nadrzędne wobec możliwości niezwłocznego podjęcia skutecznych środków przywracających powagę i porządek procedowania przez ten sam sąd, przed którym dopuszczono się zachowania zakłócającego przebieg jego czynności. Podobnie w przypadku, gdy do naruszenia dochodzi na piśmie lub za pomocą środków komunikowania się na odległość, zachowanie powagi sądu i czynności sądowych nie wymaga natychmiastowej reakcji sądu w tym składzie, który rozpoznaje sprawę, i przez wzgląd na zachowanie zasady bezstronności należy uznać za uzasadnione przekazanie rozstrzygnięcia w przedmiocie zastosowania kary porządkowej innemu składowi.

Przyjęcie takich rozwiązań skutkowałoby jednocześnie tym, że najbardziej dolegliwy rodzaj kary porządkowej byłby stosowany zupełnie wyjątkowo, w przypadku gdy inne środki byłyby niewystarczające – zgodnie z naszkicowanym wcześniej postulatem.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań zapewni również, że w zakresie dotyczącym wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia o ukaraniu karą porządkową za rozwiązanie wystarczające można uznać wynikającą z już obowiązujących przepisów

możliwość dokonania takiego wstrzymania zarówno przez sąd, który wydał zaskarżone postanowienie (art. 50 § 1 zdanie czwarte u.s.p.), jak i sąd rozpoznający zażalenie (art. 396 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 462 § 1 Kodeksu postępowania karnego, stosowane na podstawie art. 50 § 1 zdanie trzecie u.s.p.), zarówno na wniosek ukaranego, jak i z urzędu.

Prawidłowa wykładnia obowiązujących przepisów krajowych odnoszących się do „policji sesyjnej” i zaproponowany kierunek zmian w tych przepisach będą skutkowały tym, że zachowany zostanie standard wyznaczony przez orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 6 i 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Anna Dalkowska

/podpisano elektronicznie/