



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 24 marca 2020 r.

VII.510.167.2019.CW

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Warszawie
Wydział Orzeczniczy VI**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Pan Paweł Juszcyszyn, sędzia Sądu Rejonowego w Olsztynie

Strona: Minister Sprawiedliwości

(adresy w aktach sprawy)

sygn. akt: VI Ko/Wa 10/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.), Rzecznik Praw Obywatelskich **zgłasza swój udział w postępowaniu**, toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie o sygn. akt VI Ko/Wa 10/20, dotyczącym odwołania z delegowania do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym w Olsztynie sędziego Pana Pawła Juszcyszyna oraz **wnosi**, na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a, o stwierdzenie bezskuteczności

czynności odwołania sędziego Pawła Juszcyszyna z delegowania, dokonanej przez Ministra Sprawiedliwości pismem z dnia 25 listopada 2019 r. (znak: DKO-I-5631.673.2019).

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

Na podstawie decyzji przesłanej sędziemu Pawłowi Juszcyszynowi pismem z dnia 25 listopada 2019 r. Minister Sprawiedliwości postanowił o odwołaniu sędziego z delegowania do pełnienia obowiązków w Sądzie Okręgowym w Olsztynie. Pierwotna decyzja przewidywała, że delegowanie sędziego miało trwać do końca lutego 2020 r. W dniu 28 listopada 2019 r. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych przedstawił sędziemu Pawłowi Juszcyszynowi zarzuty dotyczące m.in. tego, że jako sędzia zasiadający w składzie orzekającym Sądu Okręgowego w Olsztynie, będąc jego przewodniczącym i sprawozdawcą (sygn. akt IX Ca 1302/19), doprowadził do wydania bez podstawy prawnej postanowienia, w którym nakazano Szefowi Kancelarii Sejmu RP udostępnienie odpowiednich dokumentów w celu weryfikacji prawidłowości powołania sędziów orzekających w I instancji w sprawie. Decyzję o odwołaniu sędziego podjęto po wydaniu tego postanowienia.

Zgodnie z treścią komunikatu opublikowanego na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 26 listopada 2019 r. powodem odwołania było to, że sędzia Paweł Juszcyszyn „w toku postępowania w sposób nieuprawniony podważył status powołanego przez Prezydenta RP sędziego, który w tej samej sprawie wydał wyrok w pierwszej instancji”. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości takie działanie stanowić miało niedopuszczalną ingerencję w działanie konstytucyjnych organów władzy publicznej. Dodatkowo, jak podaje sam Skarżący, Minister Sprawiedliwości w wypowiedziach dla mediów wielokrotnie wyjaśniał, że skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do odwołania sędziego z delegacji w reakcji na naruszenie przez niego podstawowych zasad ustroju, podważenie statusu sędziów i innych konstytucyjnych organów RP, co stanowić miało działanie o charakterze politycznym z przekroczeniem kompetencji sędziowskich.

Na podstawie dostępnych publicznie doniesień o decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego Pawła Juszcyszyna z delegowania, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił, działając na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o RPO, podjąć sprawę z własnej inicjatywy i pismem z dnia 9 grudnia 2019 r. (załącznik nr 1) wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie wyjaśnień. W piśmie tym Rzecznik wyraził zastrzeżenia co do poszanowania zasady niezależności władzy sądowniczej i prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w sytuacji, gdy do odwołania sędziego z delegacji dochodzi w wyniku zakwestionowania przez organ władzy wykonawczej czynności orzeczniczej sędziego, tj. wydanego przez sędziego Pawła Juszcyszyna postanowienia skierowanego do Kancelarii Sejmu RP. Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje równoległe postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko sędziemu Pawłowi Juszcyszynowi, w toku którego pismem z dnia 4 grudnia 2019 r. (załącznik nr 2) wystąpił do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, na które odpowiedzi udzielono dnia 8 stycznia 2020 r. (załącznik nr 3).

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, w odpowiedzi na skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpienie (załącznik nr 4), że skorzystał z przysługującego mu na podstawie art. 77 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.; dalej jako: p.u.s.p.) uprawnienia do odwołania sędziego z delegowania służbowego bez zachowania okresu uprzedzenia oraz bez zgody samego sędziego. Minister Sprawiedliwości wyjaśnił także, że dyskrecjonalność decyzji o skorzystaniu z tego uprawnienia jest zgodna z prawem, powołując się w tym zakresie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. K 45/07). Minister Sprawiedliwości nie podzielił przy tym uwag dotyczących zachodzącej w tej sytuacji analogii pomiędzy odwołaniem sędziego a postępowaniem dyscyplinarnym.

II. Uzasadnienie przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania

Ze względu na to, że wystąpienie skierowane do Ministra Sprawiedliwości nie było skuteczne z punktu widzenia ochrony praw Skarżącego, RPO postanowił przystąpić do niniejszej sprawy zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.

Po pierwsze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zastrzeżenia budzą motywy decyzji Ministra Sprawiedliwości, a przede wszystkim próba wykorzystania odwołania sędziego z delegacji jako swoistego środka dyscyplinującego. Jak wskazano w komunikacie zamieszczonym na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, „czynność delegowania sędziego stanowi element polityki kadrowej i służy zapewnieniu sprawnego funkcjonowania sądów na wszystkich szczeblach i ze swej istoty ma co do zasady charakter czasowy”. Z tego też względu ustawodawca nie zdecydował się na określenie przesłanek, na podstawie których Minister Sprawiedliwości podejmuje decyzję o odwołaniu sędziego z delegacji. Nie oznacza to, że decyzja taka może ignorować podstawowe zasady określone w Konstytucji RP, w tym zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej. W szczególności instytucja odwołania sędziego z delegacji nie może stanowić narzędzia do dokonywania przez organ władzy wykonawczej oceny działalności orzeczniczej sędziego. Praktyka taka stanowi bowiem naruszenie wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do niezależnego, niezawisłego i bezstronnego sądu. Przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do niniejszego postępowania jest więc uzasadnione z uwagi na stwierdzone naruszenie konstytucyjnych praw i wolności, oraz związanych z nimi podstawowych zasad ustroju RP.

Po drugie, obecny kształt przepisów p.u.s.p. regulujących delegowanie sędziego był już wcześniej kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Swoje wątpliwości RPO wyraził w wystąpieniu z dnia 25 września 2015 r skierowanym do Ministra Sprawiedliwości (sygn. VII.561.11.2014). RPO zasygnalizował konieczność zmiany przepisów p.u.s.p., w tym przepisu art. 77 § 4 p.u.s.p., w zakresie, w jakim nie przewidują one możliwości wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegowania oraz w zakresie, w jakim nie wskazują przesłanek skorzystania z tego uprawnienia. Regulacja ta, wciąż obowiązująca w niezmienionym kształcie, budziła już wówczas poważne wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP oraz z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Wątpliwości te podzielił podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pan Łukasz Piebiak, w udzielonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpowiedzi z dnia 4 marca 2016 r. (sygn. DL-VI-072-9/15). W chwili obecnej wątpliwości te uzasadnia dodatkowo kontekst przeprowadzanych zmian w sądownictwie oraz praktyka wykorzystywania odwołania z delegacji sędziów z uwagi na to, że organ władzy wykonawczej krytycznie ocenia ich działalność orzeczniczą.

W zaistniałej sytuacji tylko przyjęcie takiej wykładni przepisów, która zapewni efektywną, sądową kontrolę czynności odwołania z delegacji, zagwarantuje ochronę konstytucyjnych i europejskich standardów niezależności władzy sądowniczej i prawa do sądu. Z tego względu, po analizie treści skargi skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez sędziego Pawła Juszczyzyna, Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się przedstawić Sądowi następujące uwagi.

III. Dopuszczalność skargi

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, złożona w niniejszej sprawie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie powinna zostać uznana za dopuszczalną i rozpatrzona merytorycznie. Zgodnie z treścią prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, „każdy ma prawo do rozpatrzenia swojej sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z tego prawa mogą być ustanawiane tylko w ustawach i nie mogą naruszać istoty tego prawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, korzystanie z uprawnienia do delegowania sędziów jest instrumentem realizacji ciężącego na nim obowiązku zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W obecnym stanie prawnym podstawę prawną sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów stanowią przepisy art. 9 i 9a ust. 2 p.u.s.p. Ostatni z tych przepisów dodany został do treści ustawy na mocy ustawy nowelizującej z dnia 28 marca 2012 r. (Dz. U. z 2011 r., poz. 1192), w której wprowadzono nowe pojęcie nadzoru „zewnątrznego” z wyraźnym odwołaniem do przepisów o delegowaniu sędziów zawartych w art. 77 p.u.s.p. Należy jednak nadmienić, że wprowadzenie tego przepisu od początku budziło kontrowersje co do jego właściwej interpretacji, w szczególności biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do instytucji delegowania sędziów i konieczne granice tej instytucji z uwagi na obowiązywanie konstytucyjnej zasady trójpodziału władz. Dla właściwego ich zdefiniowania w przedmiotowej sprawie pomocny

jest powołany przez Ministra Sprawiedliwości wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07).

We wspomnianym orzeczeniu podkreślono, że „Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że akt delegacji sędziego nie jest aktem administracyjnym lub aktem porządkowym i nie mieści się w ramach nadzoru wykonywanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych”. W związku z tym akt delegowania uznać należy za czynność prawną *sui generis*, odrębną od innych, zwykłych czynności nadzoru. Ma ona bowiem kluczowe znaczenie z punktu widzenia prawidłowości postępowań sądowych, jako że spełnia ona „funkcję legitymującą sędziego do czasowego orzekania w określonym sądzie, innym niż jego sąd macierzysty. Jeżeli sędzia przekracza zakres władzy, zarówno w aspekcie terytorialnym, jak i rzeczowym (np. orzeka poza sądem, w którym ma siedzibę), staje się sędzią (sądem) niewłaściwym, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów prawa procesowego”¹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tej okazji, że „obowiązkiem prawodawcy jest zapewnienie każdemu rozpoznania jego sprawy przez sąd wykazujący kwalifikacje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Prawodawca, poprzez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP) (...) winien gwarantować, od strony organizacyjno-proceduralnej, spełnienie przymiotów, o jakich mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji”².

W związku z powyższym, w powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „w razie delegowania sędziego bez zgody i braku możliwości odwołania się od tej decyzji do sądu dochodzi do naruszenia prawa do sądu, ponieważ sędzia nie ma proceduralnych gwarancji w związku z ochroną swojej sytuacji zawodowej”. Przepisy, które przewidują dyskrecyjne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów bez ich zgody, wyłączając przy tym możliwość kontroli sądowej tej decyzji, uznać należy za niezgodne z Konstytucją RP. Zgodnie z rozumowaniem *per analogiam* wniosek taki bezsprzecznie odnosi się również do uprawnienia odwołania sędziego z delegacji. Skutki

¹ Zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 215-216; por. K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 1995, s. 115.

² Zob. wyrok TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 27/01.

nagłego odwołania sędziego z delegacji mogą być dla niego, jak też dla stron postępowania, które sędzia ten prowadzi, równie dolegliwe jak wysłanie go na delegację bez jego zgody. Obie sytuacje prowadzą do istotnej zmiany okoliczności wykonywania urzędu sędziego. Pomimo wspomnianej zmiany przepisów, ustalenia TK w tym względzie zachowują swoją aktualność.

Rzecznik Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę szczególny charakter prawny odwołania z delegacji, powiązany ze sprawowaniem przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad funkcjonowaniem sądownictwa, przychyła się do wniosku Skarżącego o dopuszczenie kontroli sądowo-administracyjnej skarżonego aktu jako „innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten pozwala na kontrolę aktów innych niż te określone w art. 3 § 2 p.p.s.a., o ile podjęte one zostały w sprawie indywidualnej i mają charakter publicznoprawny³. Za dopuszczalnością drogi sądowej przemawiają także względy konstytucyjne przywołane wyżej, związane z koniecznością zapewnienia gwarancji poszanowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zarówno w jego wymiarze jednostkowym, jak i systemowym.

Przepis art. 5 ust. 2 p.p.s.a., który stanowi, że „sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi”, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie z dwóch powodów.

Po pierwsze, jak wspomniano wyżej, akt delegowania sędziego, a także decyzja o odwołaniu sędziego z delegowania, stanowią czynności prawne *sui generis*, których szczególny charakter wynika ze specyfiki stosunku prawnego występującego między Ministrem Sprawiedliwości a delegowanymi sędziami. Próba zakwalifikowania go w kategoriach zwykłej „nadrzędności lub podległości służbowej” stoi w sposób oczywisty w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału władz oraz niezawisłością sędziego. Taka interpretacja stanowi podstawę argumentacji zawartej w powoływanym już wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 45/07. W sposób wyraźny

³ Zob. A. Kabat, Art. 3., (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX, 2019.

sformułowano ją także w treści odnoszącego się do sądów wojskowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2002 r. (sygn. akt SK 29/01). Orzeczenie to zapadło w sprawie z wniosku sędziego wojskowego, przeniesionego - bez jego zgody - na inne miejsce służbowe z powodu zmian w organizacji sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym uznał, że „decyzje o przeniesieniu sędziego nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu prawa i obowiązków określających treść stosunku służbowego, co skutkuje objęciem ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu”. W przedmiotowej sprawie należy więc dokonać wykładni przepisu art. 5 ust. 2 p.p.s.a. w sposób wyłączający jego stosowanie do sporów wynikających ze stosunku między Ministrem Sprawiedliwości a sędziami w związku z instytucją delegowania. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2013 r. (sygn. akt I OSK 320/13), zastosowanie tego przepisu stanowiło jedyną przeszkodę orzeczenia o kognicji sądów administracyjnych w tym przedmiocie i, w związku z tym, o dopuszczalności kontroli decyzji o delegowaniu jako aktu wskazanego w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Po drugie, nawet jeśliby uznać, że decyzja o odwołaniu sędziego z delegowania wchodzi w zakres czynności wynikających z nadrzędności lub podległości służbowej, o których mowa w art. 5 ust. 2 p.p.s.a., konieczność odmowy jego zastosowania w przedmiotowej sprawie wynika z przepisów Konstytucji RP oraz prawa europejskiego. Jak wskazano wyżej, zgodnie z treścią uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 45/07 brak środka odwoławczego od decyzji o delegowaniu albo odwołaniu z delegowania bez zgody sędziego nie daje się pogodzić z wymogami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasady podziału władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto, zgodnie z treścią art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Chociaż zgodnie z orzecznictwem⁴ treść uzasadnienia wyroku nie ma, jako taka, mocy wiążącej, jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że przepis art. 77 § 4 p.u.s.p., który ma zastosowanie w niniejszej sprawie, nie był przedmiotem dokonywanej wówczas kontroli konstytucyjności, oraz że uwagi sformułowane

⁴ Zob. m.in. postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r. (sygn. akt K. 4/99) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt I FSK 118/16).

przez Trybunał Konstytucyjny co do zgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP są przedstawione w sposób wyraźny i bezpośredni, należy uznać, że Sąd, orzekając w tej sprawie, powinien uwzględnić treść wspomnianego uzasadnienia i dokonać wykładni prokonstytucyjnej przepisów, powołując się na przepis art. 8 ust. 1 i 2, art. 87 ust. 1 oraz art. 187 Konstytucji RP. Taka wykładnia wymagałaby, zgodnie z przedstawionymi wnioskami, odmowy zastosowania przepisu proceduralnego wyłączającego kognicję sądów administracyjnych w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 2 p.p.s.a w niniejszej sprawie.

Przepis ten powinien zostać pominięty także ze względu na wymogi wynikające z prawa Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę m.in. treść wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 lutego 2018 r., w sprawie *Associação Sindical Dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* (C-64/16), nie ulega wątpliwości, że przepisy dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości mogą być objęte wymogami prawa Unii, o ile dotyczą sfery niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym orzekający w niniejszej sprawie Sąd powinien zastosować także przepisy Karty Praw Podstawowych UE (KPP), w tym przepis art. 47 KPP, zgodnie z którym „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem”. Należy przy tym zaznaczyć, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika także, że „skuteczność art. 267 TFUE zostałaby osłabiona, gdyby sąd krajowy natrafiał na przeszkodę uniemożliwiającą natychmiastowe stosowanie prawa Unii zgodnie z orzeczeniem lub orzecznictwem Trybunału” (zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie *Simmenthal*, 106/77). Sąd, zgodnie z tym orzecznictwem – kierując się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego oraz zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) – jest więc zobowiązany odmówić zastosowania przepisu, który stoi w sprzeczności z zasadą skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) oraz, w niniejszej sprawie, z prawem do sądu i rzetelnego procesu, który ma swoje umocowanie w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że przepis art. 5 ust. 2 p.p.s.a. nie powinien w niniejszej sprawie stanowić przeszkody dla rozpatrzenia złożonej skargi, a sąd orzekający powinien przeprowadzić kontrolę merytoryczną aktu Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego Pawła Juszczyżyna z delegowania do Sądu Okręgowego w Olsztynie.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma przy tym świadomość, że w dotychczasowym orzecznictwie sądowym odmawiano kontroli aktów tego rodzaju, podkreślając względy konieczności pozostawienia swobody decyzji Ministra Sprawiedliwości z uwagi na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (zob. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 14 listopada 2007 r. sygn. BSA I-4110-5/07). Należy jednak przypomnieć, że orzecznictwo sądowe, jako takie, nie stanowi źródła prawa. W swojej istocie należy ono do obszaru stosowania prawa i jest, ze swojej natury, osadzone w kontekście konkretnych i indywidualnych sporów. Biorąc pod uwagę kontekst niniejszej sprawy, w której występuje poważne zagrożenie realizacji konstytucyjnej zasady niezależności sądownictwa, należy wskazać tę okoliczność jako nowy element niebrany dotychczas pod uwagę i podkreślić precedensowość sprawy wymagającą zasadniczej weryfikacji dotychczasowych poglądów, zwłaszcza w kontekście przypisywania sobie przez organ władzy wykonawczej kompetencji, których w rzeczywistości nie posiada, tj. kompetencji oceny orzecznictwa konkretnego sędziego w kontekście dotyczącym treści jego stosunku służbowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie należy uwzględnić także konstytucyjne prawo do środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP. Prawo to wiąże się również z koniecznością rzeczywistego zapewnienia zgodności działania Ministra Sprawiedliwości, jako organu władzy publicznej, z prawem w zakresie ustawowych przesłanek możliwości odwołania sędziego z delegacji. Istotne w tej mierze jest także odpowiednie uzasadnienie decyzji. Obowiązek jego sformułowania wynika przy tym wyraźnie z art. 41 ust. 2 c Karty Praw Podstawowych UE, który znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie analogicznie do przepisu art. 47 KPP, tj. przede wszystkim z uwagi na związek kwestii ochrony niezawisłości sędziowskiej z prawem Unii (art. 2 oraz 19 ust. 1 ak. 2 TUE). Wprawdzie art. 41 ust. 1 Karty *explicite* wspomina o instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii, niemniej w ujęciu funkcjonalnym, na organy „unijne” składają się nie tylko organy Unii *sensu stricto*, które bezpośrednio wdrażają przepisy prawa UE, ale również organy krajowe wykonujące przepisy prawa UE⁵. Jak wcześniej wskazano, w okolicznościach niniejszej sprawy, Minister Sprawiedliwości – w zakresie, w jakim

⁵ Zob. np. K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do artykułu 41*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. wyd. 2, Warszawa 2020, pkt 29, 33–34.

podejmowane przez niego działania dotyczące odwołania sędziego z delegacji, mogą ingerować w status zawodowy sędziego oraz jego niezawisłość i bezstronność – jest organem zobowiązanym do spełnienia wymogów prawa Unii. Poszanowanie określonego w nim prawa do dobrej administracji wymaga, aby decyzja jasno i jednoznacznie przedstawiała argumentację organu, który ją wydał, tak aby umożliwić zainteresowanemu zapoznanie się z uzasadnieniem decyzji, a właściwemu sądowi – sprawdzenie jej zasadności. Brak prawidłowego uzasadnienia stanowi wadę, która może spowodować nieważność danego aktu administracyjnego, a powinno ono zawierać zarówno uzasadnienie prawne, jak i faktyczne⁶.

Po drugie, z prawa do dobrej administracji, gwarantowanego prawem Unii Europejskiej, wynika także obowiązek bezstronności organu, który nie powinien kierować się żadnymi „uprzedzeniami” lub „niechęcią” w stosunku do strony, a jego działalność nie powinna przybierać formy nacisku, ale uzasadnionego obiektywnie działania w interesie ogólnym⁷. Normy prawa Unii mają aksjologiczne wsparcie także w normach polskiej Konstytucji – konieczność uzasadnienia każdej decyzji skierowanej przez organ władzy publicznej należy wywodzić z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawa) oraz z art. 7 Konstytucji RP (zasad legalizmu).

IV. Prawidłowość decyzji o odwołaniu z delegowania

1. Przesłanki prawidłowości decyzji

Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje potrzeby zapewnienia znacznej swobody decyzji Ministra Sprawiedliwości w korzystaniu przez niego z uprawnień z zakresu organizacji sądownictwa z uwagi na rzeczywisty i istotny interes publiczny w postaci prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Swoboda ta nie może jednak oznaczać arbitralności w relacjach organu władzy wykonawczej z przedstawicielami odrębnej i niezależnej władzy sądowniczej. Co istotne, podstawy prawnej w tym zakresie nie można redukować wyłącznie do jedyne przepisu prawnego, ignorując jego otoczenie normatywne, w tym podstawowe normy ustrojowe zawarte w Konstytucji RP oraz w wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawie międzynarodowym (art. 9 Konstytucji RP).

⁶ *Tamże*, pkt 54.

⁷ *Tamże*, pkt 37.

Nie można w konsekwencji uznać, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, ukształtowane w art. 77 § 4 p.u.s.p. opiera się na pełnej dyskrecjonalności. Przepis ten nie obowiązuje bowiem w próżni normatywnej i jego wykładnia powinna brać pod uwagę także inne, nadrzędne reguły i zasady prawa polskiego i europejskiego.

Zgodnie z art. 77 § 4 p.u.s.p., „sędzia delegowany na podstawie § 1 pkt 2-2b oraz § 2a [ustawy], na czas nieokreślony, może być odwołany z delegowania lub z niego ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem. W pozostałych przypadkach delegowania sędziego, odwołanie lub ustąpienie sędziego następuje bez zachowania okresu uprzedzenia”. Już podstawowa wykładnia językowa tego przepisu nie przyznaje arbitralności w korzystaniu przewidzianego w nim uprawnienia. Nie zawiera on żadnego kwantyfikatora lub wyrażenia, które by na to wskazywało, jak np. „zawsze”, „bez konieczności uzasadniania decyzji”, „niezależnie od okoliczności”, itp. Przepis ten zawiera pojęcia otwarte, który muszą zostać poddane innym rodzajom wykładni. Zgodnie z zasadami wykładni systemowej należy również wziąć pod uwagę usytuowanie tego przepisu i jego najbliższe otoczenie. W związku z tym należy zauważyć, że przepis art. 77 p.u.s.p. znajduje się w rozdziale regulującym status sędziego, który zawiera przepisy związane z kształtowaniem stosunku służbowego sędziów. Przedmiotem ustawy, w której został zamieszczony, jest z kolei organizacja funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Początkowy przepis tej ustawy (art. 9a), w którym wspomniany jest art. 77, dotyczy natomiast nadzoru administracyjnego nad sądami. Należy więc uznać, że z usytuowania tego przepisu w obrębie ustawy wynika, że uprawnienie do delegowania sędziów powinno mieścić się w ramach działań organizacyjnych, rozumianych wręcz ściśle, w ich materialno-technicznym i kadrowym wymiarze. Dlatego jedynie potrzeby zapewnienia prawidłowej organizacji działania władzy sądowniczej uzasadniają skorzystanie Ministra Sprawiedliwości z kompetencji do odwołania sędziego z delegacji.

Ponadto, zgodnie z treścią przepisu art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości podejmuje decyzję o delegowaniu sędziego „mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma, z kolei, żadnej różnicy jakościowej pomiędzy delegowaniem a odwołaniem z delegowania, o którym mowa w § 4 tego artykułu, szczególnie z perspektywy delegowanego sędziego – w zakresie w jakim

dochodzi do istotnej ingerencji w jego status zawodowy. W obu przypadkach bowiem decyzja taka wiąże się z koniecznością zmiany miejsca pracy/orzekania i możliwością wystąpienia naruszeń szeregu konstytucyjnych praw i wolności sędziego. Pewna tymczasowość, charakterystyczna w większości wypadków dla stosunku delegowania, nie wpływa przy tym na fakt, że sędzia delegowany dokonuje wyborów w życiu zawodowym, prywatnym i rodzinnym w oparciu o pewne uzasadnione oczekiwania i przewidywania wynikające z ustalonej treści aktu delegowania, tak samo jak sędzia, który, orzekając w miejscu właściwej sobie siedziby, opiera swoje działania o przekonanie, że jego miejsce pracy nie ulegnie nagłej zmianie. Ewentualne naruszenie związanych z tym praw, które jest możliwe zgodnie z obowiązującymi przepisami, musi być proporcjonalne i wynikać z ustawy, co oznacza, że prawa te, jako takie, podlegają ochronie sądowej. Decyzja Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji powinna zatem być odpowiednio uzasadniona określonymi wyżej względami związanymi z prawidłową organizacją wymiaru sprawiedliwości, tak, aby można było obiektywnie uznać i skontrolować, że korzystanie z tego uprawnienia odbywa się w ramach zakreślonych w Konstytucji RP. Dokonanie kontroli sądowno-administracyjnej jest także uzasadnione potrzebą zapewnienia realizacji zasady legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, której poszanowanie jest, w uznaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, zarówno podstawową zasadą ustroju Rzeczypospolitej, jak i – z perspektywy ochrony praw jednostki przed arbitralnością działań państwa – fundamentalnym prawem człowieka.

Pomimo tego, że dotychczasowe orzecznictwo sądowe stoi na stanowisku, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości ma charakter dyskrecyjny, należy jednak wziąć pod uwagę, jak wykazano już wcześniej, istotną zmianę kontekstu korzystania przez ten organ z uprawnienia do odwołania sędziego z delegowania. Sąd Najwyższy uznał w uchwale z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt BSA I-4110-5/07), że akt dokonany na podstawie art. 77 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* należy uznać za czynność o charakterze porządkowym, o znaczeniu wyłącznie organizacyjnym, a zmiana statusu sędziego (delegowanie do innego sądu) nie jest w istocie skutkiem rozstrzygającego stanowiska Ministra Sprawiedliwości, lecz wynika ze swobodnej decyzji sędziego. Rozstrzygnięcie to, jak i inne wydane w podobnych sprawach, nie są jednak adekwatne w sytuacji odwołania sędziego z delegacji, kiedy brak jest zgody ze strony sędziego, a co więcej sędzia wyraźnie

się temu sprzeciwia, w szczególności z uwagi prowadzone w swoim referacie sprawy sądowe. Charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości w takiej sytuacji jest bliższy temu opisanemu w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r. (sygn. akt III CZP 46/13). W uchwale tej Sąd Najwyższy, uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości (o przeniesieniu sędziego w inne miejsce służbowe bez jego zgody), choć nie można jej odmówić władczego charakteru, nie jest kierowana do osoby podległej służbowo Ministrowi Sprawiedliwości, lecz do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie odrębnej i niezależnej, choć równoważnej władzy, powołanego przez Prezydenta RP i ferującego wyroki w roli piastuna władzy sądowniczej bezpośrednio w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazana kompetencja Ministra Sprawiedliwości jest zatem swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej i kształtującym jej zakres terytorialny. Decyzja ta jest wydawana w sprawie ustrojowej z zakresu władzy sądowniczej oraz właściwości miejscowej sądu. Rozstrzyga więc o zakresie władzy sądowniczej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, co według Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi klucz dla określenia, na potrzeby niniejszej sprawy, granic prawnych uprawnienia, o którym mowa w art. 77 § 4 p.u.s.p., z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady podziału władz.

2. Naruszenie zasady niezależności władzy sądowniczej oraz zasady niezawisłości sędziów (art. 45 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji RP)

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich o nieprawidłowości decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości w niniejszej sprawie przesądza fakt naruszenia zasady niezależności władzy sądowniczej w sposób, który nie budzi wątpliwości. Zasada ta stanowi najistotniejszą granicę swobody w korzystaniu z uprawnienia określonego w art. 77 § 4 p.u.s.p. Stanowi ona także klucz do wykładni przepisów dotyczących relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosek taki wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, m.in. z przywołanego już orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 45/07. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w nim, że w „związku ze złożonością instytucji delegowania sędziego pojawiać się mogą różne problemy natury konstytucyjnej dotyczące regulacji zawartej w art. 77 p.u.s.p. [u]prawienie Ministra Sprawiedliwości

do delegowania sędziów jest ściśle związane z konstytucyjnym statusem sędziego sprawującego urząd sędziowski na określonym stanowisku i w określonym miejscu służbowym. Zgodnie z kolei z art. 178 Konstytucji RP, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli”. Do gwarancji ustrojowych i procesowych niezawisłości sędziowskiej zaliczyć należy m.in. powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na czas nieokreślony, ich nieusuwalność oraz nieprzenoszalność z zajmowanego stanowiska, zgodnie z art. 180 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że wyżej wskazane zakazy nie mogą mieć charakteru absolutnego. W praktyce mogą bowiem pojawiać się sytuacje, gdy trzeba pozbawić sędziego stanowiska, zawiesić w urzędowaniu lub przenieść na inne miejsce. Zdaniem Trybunału, nienaruszalną istotę zasady stabilizacji urzędu sędziego stanowi potrzeba zapewnienia tego, aby sędzia orzekał w sposób niezawisły. Ustawodawca zwykły jest zobowiązany zatem precyzyjnie określać wyjątki, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że „decyzje w tym zakresie powinny być powierzone organom władzy sądowniczej”.

Kontrola prawidłowości podejmowanych decyzji o delegowaniu, szczególnie w kontekście niniejszej sprawy, ma szczególne i wyraźne konstytucyjne uzasadnienie jako warunek zapewnienia poszanowania zasady niezależności sądownictwa w jej aspekcie systemowym. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, zasada nieprzenoszalności sędziego bez jego zgody jest konstytucyjną gwarancją zarówno niezawisłości sędziego, jak i konstytucyjną gwarancją realizacji prawa do bezstronnego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), która koresponduje z unormowaniem zawartym w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Przestrzeganie ustawowo przewidzianych odstępstw od tej zasady, stanowi gwarancję sędziowskiej niezawisłości, a co za tym idzie, zabezpieczenie interesów procesowych uczestników postępowania, w tym stron tego postępowania (prawo do bezstronnego sądu). Każde wykroczenie poza ich granice, musi być wobec powyższego oceniane jako „rażące przełamanie konstytucyjnych i ustawowych zasad normujących ustrój i funkcjonowanie sądów powszechnych” (zob. wyrok SN z 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt III KK 197/2007).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, arbitralność decyzji Ministra Sprawiedliwości, jako przedstawiciela władzy wykonawczej w odniesieniu do władzy sądowniczej, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Wniosek ten podziela Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zgodnie z treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 45/07, „decyzje o delegowaniu, jeżeli nie są powierzone z samej istoty sądom, powinny podlegać przynajmniej następczemu zaskarżeniu do sądu. Żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie. W szczególności rozstrzygnięcia te są pozostawione poza zakresem działania władzy wykonawczej, co zasadniczo redukuje zagrożenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Oznacza to wykluczenie oddania ostatecznych decyzji w sprawach przeniesienia w gestię organów władzy wykonawczej”.

W związku z tym uznać należy, że organ władzy wykonawczej stosujący przepisy o delegowaniu sędziów jest zobowiązany brać każdorazowo pod uwagę ocenę, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia zasady niezależności władzy sądowniczej, która stanowi podstawową, a nawet pierwotną, wartość względem wszelkich innych wartości, takich jak chociażby interes publiczny w postaci prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że szczególne zastrzeżenia budzi możliwość wykorzystania uprawnienia do odwoływania sędziów jako swoistego środka dyscyplinującego delegowanego sędziego. Zgodnie zaś z treścią komunikatu przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, sposób skorzystania przez Ministra Sprawiedliwości z uprawnienia do odwołania sędziego Pawła Juszcyszyna miał w istocie charakter właściwy postępowaniu dyscyplinarnemu.

W świetle publicznie dostępnych informacji, w tym treści komunikatów Ministerstwa Sprawiedliwości, nie ulega wątpliwości, że w sprawie skorzystano z uprawnienia z art. 77 § 4 p.u.s.p. w sposób odbiegający od celu, któremu ma służyć ten przepis. Decyzja kadrowa uzasadniona została brakiem akceptacji Ministra Sprawiedliwości dla działalności orzeczniczej sędziego Pawła Juszcyszyna, który miał „podważyć status innych sędziów oraz fundamenty ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednak – jak już wskazano – stosowanie

przepisów o delegowaniu nie może być wykorzystywane w charakterze środka dyscyplinującego. Temu celowi służy postępowanie dyscyplinarne sędziów, które zostało określone w odrębnym rozdziale p.u.s.p. (rozdział 3). Nawet jednak to postępowanie nie może wkraczać w sferę objętą niezawisłością sędziowską.

Konieczna jest też ocena prawidłowości decyzji Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do zagwarantowania konstytucyjnego prawa do sądu. Z pola widzenia nie można bowiem tracić faktu, że z perspektywy podmiotów, dla których ustanowiona została gwarancja określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – a więc prawo do rozpatrzenia ich sprawy przez niezależny i niezawisły sąd – wątpliwości co do jej realizacji wywołuje sytuacja, w której organ władzy wykonawczej może w sposób zupełnie dowolny wpływać na skład sądu, o ile w jego składzie zasiada sędzia delegowany, oraz pośrednio na podejmowane przez sąd rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie. Pojęcia niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle powiązane. Jeśli chodzi o pojęcie niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy określone fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Dlatego też, taki jak w sprawie sędziego Pawła Juszcyszyna sposób korzystania przez Ministra Sprawiedliwości z możliwości odwołania sędziego z delegacji powoduje naruszenie zasady równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 Konstytucji RP) oraz prawa obywateli do rozpoznania ich sprawy sądowej przez niezawisły sąd ustanowiony na mocy ustawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Odwołanie sędziego z delegowania w sposób zbliżony w swoim charakterze do postępowania dyscyplinarnego budzi również poważne zastrzeżenia z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

(dalej jako: ETPC). Tytułem przykładu wskazać można na wyrok ETPC w sprawie *Kinsky przeciwko Czechom* (orzeczenie z dnia 9 lutego 2012 r., Izba, Sekcja V, skarga nr 42856/06), w którym uznano, że ingerencją w bezstronność sądu jest nie tylko wydawanie sądowi wyraźnych poleceń co do rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, uznać należy, że akt odwołania sędziego Pawła Juszczyżyna z delegowania został podjęty przez Ministra Sprawiedliwości nie tylko z naruszeniem art. 77 § 4 p.u.s.p., lecz także z naruszeniem podstawowych zasad konstytucyjnych. Orzeczenie o dopuszczalności skargi na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawie delegowania będzie miało istotne znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności oraz podstawowych zasad ustroju, zwłaszcza w obliczu systemowego zagrożenia niezależności władzy sądowniczej.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na potrzebę ochrony praw i wolności, wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Wystąpienie generalne RPO do Ministra Sprawiedliwości z dn. 9 grudnia 2019 r.
- 2) Wystąpienie skierowane do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 4 grudnia 2019 r.
- 3) Odpowiedź Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z 8 stycznia 2020 r.
- 4) Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z 20 stycznia 2020 r.