



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25.09.2015 r.

Adam Bodnar

VII.561.11.2014.AJK

**Pan
Borys Budka
Minister Sprawiedliwości**

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze!

Do Rzecznika wpływają skargi sędziów, którzy wskazują, że art. 77 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.; dalej jako: Prawo o ustroju sądów powszechnych lub P.u.s.p.), w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu oraz w zakresie w jakim nie wskazuje przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji, budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji oraz z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Delegacja sędziego jest instytucją uregulowaną w art. 77 P.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem, Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych: 1) w innym sądzie równorzędnym, niższym, a w szczególnych wypadkach także w sądzie wyższym, 2) w Ministerstwie Sprawiedliwości albo innej jednostce organizacyjnej mu podległej lub przez niego nadzorowanej, 3) w Sądzie Najwyższym, 4) w sądzie administracyjnym - na czas określony (nie dłuższy niż 2 lata) albo na czas nieokreślony (art. 77 § 1 P.u.s.p.).

Instytucja delegacji stanowi sposób zaspokojenia pilnych potrzeb kadrowych w sądach, z których z różnych powodów odchodzą sędziowie (w stan spoczynku, wskutek zrzeczenia się stanowiska, śmierci). Za *ratio legis* tej instytucji uznać więc należy ciągłość i sprawność

rozstrzygnięcia spraw przez sądy (sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości). W przypadku, gdyby analogiczna sytuacja miała miejsce w sądzie macierzystym delegowanego sędziego, powyższe spostrzeżenia można by odnieść również do **mechanizmu odwołania sędziego z delegacji** przewidzianego w art. 77 § 4 P.u.s.p. Jednakże z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, że **mechanizm ten – zwłaszcza w przypadkach delegacji sędziów do sądów wyższej instancji – może być wykorzystywany także jako forma kary lub nacisku na delegowanego sędziego.**

Delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu (które wymaga zgody tego sędziego) jest w praktyce efektem wielostronnych uzgodnień, nie tylko z udziałem sędziego, ale też z prezesem sądu, z którego sędzia odchodzi na delegację, oraz z prezesem sądu, w którym delegowany sędzia będzie pełnił czasowo obowiązki. Wykonanie aktu delegacji pociąga za sobą zaniechanie wyznaczania sędziemu kolejnych spraw w sądzie macierzystym oraz konieczność zaplanowania i wyznaczenia mu spraw w sądzie, w którym będzie pełnił obowiązki sędziowskie w okresie delegacji. Niezbędne czynności organizacyjne, polegające na niewyznaczeniu sędziemu delegowanemu kolejnych spraw w sądzie macierzystym oraz zaplanowaniu i skierowaniu go do wykonywania władzy jurysdykcyjnej w okresie pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie, są wykonywane przez przedstawicieli władzy sądowniczej (por. S. Dąbrowski, A. Łazarska, Komentarz do art. 77 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, pkt 25 [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, LEX 2013). Podkreślić przy tym należy, że w sytuacji odwrotnej, tj. odwołania sędziego z delegacji, bez jego zgody, decyzja w tym zakresie pozostawiona została całkowitemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości (organowi władzy wykonawczej).

Rzecznik ma świadomość, że nie istnieje konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”. Tego rodzaju „prawo” nie należy bowiem do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i jest tylko pewnym „refleksem” konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. o sygn. akt K 27/12). **Niemniej jednak z pola widzenia nie można tracić faktu, iż z perspektywy podmiotów, dla których ustanowiona została gwarancja określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji – a więc m.in. 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.**

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 obiektywne 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). W omawianym kontekście, **w ocenie Rzecznika, w wypadku odwołania z delegacji sędziego bez jego zgody istnieje możliwość wystąpienia wpływu władzy wykonawczej na skład sądu rozstrzygającego określone sprawy, albowiem nagle odwołanie sędziego (bez zachowania okresu uprzedzenia), który ma już stworzony referat uniemożliwia zakończenie spraw prowadzonych przez sędziego delegowanego w sądzie do którego został – za swoją zgodą – oddelegowany.** Może spowodować to opóźnienie w rozpoznaniu wskazanych spraw. W takich sytuacjach dłuższy upływ czasu częstokroć powoduje bezprzedmiotowość kontynuowania postępowania już w innym składzie osobowym z uwagi np. na przedawnienie karalności czynu. Ponadto, **istnienie zagrożenia odwołaniem z delegacji może wywołać u sędziów delegowanych do sądów wyższej instancji tzw. „efekt mrozący” czyli może skłaniać, przynajmniej niektórych z nich, do unikania podejmowania takich decyzji, które władzy wykonawczej mogą się nie spodobać.** W konsekwencji uzasadniony wydaje się wniosek, iż obecny kształt mechanizmu odwoływania sędziego z delegacji powoduje naruszenie zasady równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 Konstytucji) oraz prawa obywateli do rozpoznania ich sprawy sądowej przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Omawiany mechanizm odwołania sędziego z delegacji budzi również poważne wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 6 § 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) oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPC). Tytułem przykładu wskazać można na wyrok ETPC w sprawie *Kinsky p. 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.

Wydaje się, że obecny kształt art. 77 § 4 P.u.s.p. powoduje również naruszenie prawa sędziego do sądu. Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. akt K 21/99 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje "wszelkie sytuacje bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których

pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”. Odwołując się do takiej wykładni wskazanej normy konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny, w sprawie z wniosku sędziego wojskowego, przeniesionego - bez jego zgody - na inne miejsce służbowe z powodu zmian w organizacji sądownictwa, uznał, że: „decyzje o przeniesieniu sędziego (wojskowego) nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu prawa i obowiązków określających treść stosunku służbowego, co skutkuje objęcie ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2002 r. o sygn. akt SK 29/01).

Analiza wskazanego orzeczenia Trybunału oraz aksjologia Konstytucji pozwalają stwierdzić, że zakres przedmiotowy prawa do sądu niewątpliwie obejmuje również spory dotyczące oddelegowania sędziego bez jego zgody przez Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie, nie spełnione zostały żadne przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie w analizowanej sprawie prawa sędziego do sądu.

Stwierdzenie powyższe uzasadnia następane pytanie, czy konstytucyjne prawo do sądu łączy się z prawem do zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń i decyzji określonym przez art. 78 Konstytucji. W tym celu należy zbadać charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej odwołania sędziego z delegacji, a następnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest ona orzeczeniem bądź decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji.

Nie można zastosować w całości poglądu wyrażonego w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego, że delegacja nie ma charakteru aktu władczego ze sfery władzy sądowniczej oraz że delegowanie przez Ministra Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 77 § 1 P.u.s.p., można określić – w każdym przypadku – jako akt o charakterze porządkowym, wprawdzie niezbędny, ale wyłącznie dla celów organizacyjnych. Wedle tej uchwały, zmiana statusu sędziego (delegowanie do innego sądu) nie jest w istocie skutkiem rozstrzygającego stanowiska Ministra Sprawiedliwości, lecz wynika ze swobodnej decyzji sędziego (por. uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt BSA I-4110-5/07). Powyższe uwagi nie są bowiem adekwatne w sytuacji odwołania sędziego z delegacji, kiedy brak jest zgody ze strony sędziego na odwołanie. 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, 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 RP. 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.

Na gruncie przedstawionych rozważań uznać należy, iż decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji jest decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Jest ona bowiem władczym aktem stosowania prawa przez organ władzy wykonawczej skierowanym do określonego i zindywidualizowanego adresata oraz określającym jego status prawny (miejsce wykonywania władzy sądowniczej). Tym samym spełnia warunki dotyczące przymiotów orzeczeń i decyzji wynikających ze wskazanej normy konstytucyjnej.

Zdaniem Rzecznika, w badanej sprawie ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z prawa gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji. Nie sposób jest bowiem wskazać racjonalnego uzasadnienia dla istnienia takiego ograniczenia. Ustawodawca winien był zatem zagwarantować procedurę służącą weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji. Warto również zauważyć, że zaskarżalność decyzji Ministra o odwołaniu z delegacji „wymusi” uzasadnianie decyzji w tym zakresie, a tym samym urealni konieczność określenia na poziomie ustawowym czytelnych przesłanek dotyczących tej procedury.

Mając na względzie wskazane zagrożenia wynikające z przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania dotyczącego instytucji delegacji sędziego, Rzecznik postuluje rozważenie wprowadzenia do Prawa o ustroju sądów powszechnych przepisów, regulujących w sposób szczegółowy, przesłanki i tryb odwołania sędziego z delegacji, jak również wprowadzenie możliwości wniesienia przez sędziego środka zaskarżenia do sądu na decyzję Ministra Sprawiedliwości w tym przedmiocie. Możliwość poddania owej decyzji następczej kontroli sądu, chociażby takiej, o której mowa w art. 75 § 4 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 i 2 P.u.s.p. gwarantowanej w odniesieniu do nieco odmiennej, ale jednak wykazującej pewnego rodzaju podobieństwa w zakresie skutku, instytucji przeniesienia sędziego bez jego zgody w inne miejsce służbowe, jest w ocenie Rzecznika konieczna dla zachowania zgodności tej instytucji z Konstytucją.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska co do przedstawionej problematyki oraz rozważenie podjęcia właściwych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

(-) Adam Bodnar