



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.510.167.2019.CW

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Na podstawie doniesień prasowych Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy sprawę dotyczącą odwołania Sędziego Sądu Rejonowego Pana Pawła Juszcyszyna z delegacji w Sądzie Okręgowym w Olsztynie¹. Sędzia Paweł Juszcyszyn, będąc przewodniczącym i sprawozdawcą, podczas rozpoznawania w sprawie o sygn. akt IX Ca 1302/19 apelacji pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego w Lidzbarku Warmińskim z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. akt I C 517/19, w składzie którego, jako przewodniczący i sprawozdawca zasiadał sędzia, co do którego wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego został przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 stycznia 2019 r., wydał postanowienie, którym nakazano Szefowi Kancelarii Sejmu RP „przedstawienie oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów dokumentów w postaci złożonych w Kancelarii Sejmu, w związku z obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 2018 r. o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów (M.P. poz. 10), zgłoszeń oraz wykazów obywateli i wykazów sędziów popierających kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa, o których mowa w art. 11a i art. 11b ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o

¹ Sędzia zażądał od Kancelarii Sejmu list poparcia do KRS. Minister natychmiast odwołał go z delegacji, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/olsztyn-sedzia-pawel-juszcyszyn-zostal-w-odwolany-z-delegacji-przez-zbigniewa-ziobre/nx44h5e>, data ostatniego dostępu: 3.12.2019 r.

Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.), następnie wybranych do Krajowej Rady Sądownictwa na mocy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. poz. 276) oraz oświadczeń obywateli lub sędziów o wycofaniu poparcia dla tych kandydatów i przesłanie tych dokumentów do Sądu Okręgowego w Olsztynie celem dołączenia ich do akt sprawy². Po wydaniu tego postanowienia Minister Sprawiedliwości postanowił o odwołaniu sędziego z delegacji, mimo iż miała ona trwać do lutego 2020 r.

Zgodnie z treścią komunikatu opublikowanego na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości 26 listopada 2019 r. powodem odwołania było to, że „w toku postępowania w sposób nieuprawniony podważył on status powołanego przez Prezydenta RP sędziego, który w tej samej sprawie wydał wyrok w pierwszej instancji”. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości takie działanie stanowi niedopuszczalną ingerencję w działania konstytucyjnych organów oraz prowadzić może do chaosu i anarchii. Taki sposób uzasadnienia decyzji budzi zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich

Po pierwsze należy zaznaczyć, że jest **dalece niepokojącym fakt wykorzystania przez Ministra Sprawiedliwości prawa do odwołania sędziego z delegacji z powodów czysto dyscyplinarnych.**

Jak wskazano w samym komunikacie na stronie Ministerstwa „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 określił żadnych przesłanek, na podstawie których Minister Sprawiedliwości podejmuje taką decyzję. Nie oznacza to jednak, że decyzja ta, zgodnie z wykładnią przepisów uwzględniającą podstawowe zasady prawa określone w Konstytucji RP, może być w pełni swobodna i arbitralna. Korzystanie z tego uprawnienia ustawowego nie powinno więc wykraczać poza wskazany cel polityki kadrowej i służyć, jak w niniejszej sprawie, jako środek dyscyplinowania sędziów.

Warto zauważyć, że wątpliwości dotyczące możliwości wykorzystania uprawnienia do odwoływania sędziów z delegacji Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażał już wielokrotnie, w tym w wystąpieniu do Borysa Budki, ówczesnego Ministra

² Na podstawie komunikatu Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko Pawłowi J., sędziemu Sądu Rejonowego w Olsztynie z 29 listopada 2019 r.

Sprawiedliwości z 25 września 2015 r. W piśmie tym sygnalizowano konieczność zmiany przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.), w szczególności przepisu zawartego w art. 77 § 4 tej ustawy, w zakresie w jakim nie przewiduje on 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. Regulacja w takim kształcie, obowiązująca do tej pory, budzi poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP oraz z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Ponowne pismo w tej sprawie skierowano do Ministra Sprawiedliwości w dniu 19 stycznia 2019 r. **Co istotne, Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich 4 marca 2016 r. podzielił przedstawione przez niego wątpliwości i wyraził przekonanie o zasadności przeprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych.**

Szczególne zastrzeżenia budziła możliwość wykorzystania uprawnienia do odwoływania sędziów jako formy kary lub nacisku na delegowanego sędziego. Z informacji uzyskiwanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że takie sytuacje mają miejsce szczególnie w przypadku delegacji sędziów do sądów wyższej instancji. W niniejszej sprawie, zgodnie z treścią komunikatu przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, sposób skorzystania przez Ministra z uprawnienia do odwołania sędziego Pawła Juszczyżyna miał charakter właściwy postępowaniu dyscyplinarnemu. Zgodnie z wykładnią celowościową przepisu art. 77 § 4 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* należy uznać, że skorzystanie z tego uprawnienia w sposób niezwiązany z polityką kadrową stanowi nadużycie prawa. Przemawia za tym także konieczność zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw obywateli.

Z pola widzenia nie można tracić faktu, iż z perspektywy podmiotów, dla których ustanowiona została gwarancja określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – 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, oraz pośrednio na podejmowane przez sąd postanowienia w 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 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 przypadku nagłego odwołania z delegacji sędziego, który ma już stworzony referat, istnieje możliwość wystąpienia wpływu władzy wykonawczej na skład sądu rozstrzygającego określone sprawy, albowiem odwołanie takie (bez zachowania okresu uprzedzenia), uniemożliwia zakończenie spraw prowadzonych przez sędziego. Może to spowodować opóźnienie w rozpoznaniu wskazanych spraw. W takich sytuacjach upływ czasu częstokroć powoduje bezprzedmiotowość kontynuowania postępowania już w innym składzie osobowym z uwagi np. na przedawnienie karalności czynu.

Istnienie zagrożenia odwołania z delegacji, oparte na rzeczywistej praktyce Ministra Sprawiedliwości, 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 mogą się nie spodobać władzy wykonawczej. W konsekwencji uzasadniona wydaje się obserwacja, iż obecny kształt mechanizmu odwoływania sędziego z delegacji oraz sposób korzystania z niego w praktyce 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 (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Odwołanie sędziego z delegacji w sposób nagły i podobny w swoim charakterze do postępowania dyscyplinarnego budzi również poważne wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 6 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 zapisać, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego.

Rzeczywiście, jak zaznaczono w komunikacie na stronie Ministerstwa, dotychczasowe orzecznictwo potwierdza, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości ma charakter dyskrejonalny. Należy jednak wziąć pod uwagę zmianę kontekstu korzystania z tego uprawnienia w związku z jego stosowaniem w charakterze środka dyscyplinowania sędziów. Warto także zauważyć, że Sąd Najwyższy uznał w uchwale z 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 przeznaczeniu 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.

Powyższe uwagi nie są jednak 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.

Należy zaznaczyć ponadto, że poza samą zasadnością wykorzystania instytucji odwołania sędziów z delegacji jako środka dyscyplinarnego, działania sędziego Pawła Juszcyszyna, to jest wydane przez niego w sprawie o sygn. akt IX Ca 1302/19 postanowienie skierowane do Szefa Kancelarii Sejmu RP, nie mogą zostać uznane za przewinienie lub naruszenie prawa. Działanie to czyni zadość obowiązkowi prawnemu sędziów do zapewnienia skuteczności prawa do sądu. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 stwierdził, że zagwarantowane w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej prawo do skutecznego środka prawnego sprzeciwia się temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Sąd rozpoznający sprawę powinien ocenić, czy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Może to bowiem prowadzić do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach, w społeczeństwie demokratycznym. Jeśli wymaga tego w danej sytuacji ochrona zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości, sędzia powinien podjąć odpowiednie środki dostępne mu w ramach rozpoznawania przedłożonej mu sprawy dla ustalenia, czy prawo do sądu jest realizowane oraz dla zapewnienia jego skuteczności.

Co do zaangażowania sędziego w aktualne problemy debaty politycznej i społecznej, warto podkreślić, że działać on powinien zawsze w granicach prawa. Zdaniem Sądu Najwyższego uchybienie godności urzędu sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP, której strzec zobowiązuje się sędzia składając ślubowanie przed Prezydentem RP, stanowi podstawę do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Sąd Najwyższy wskazuje, że z pojęcia godności urzędu sędziego wynika „nie tylko poczucie własnej wartości i dumy ze sprawowania urzędu oraz oczekiwanie szacunku ze strony innych osób, ale wiąże się to z podwyższonymi wymaganiami i ograniczeniami wobec sędziów”. Wymagania etyczne stawiane sędziom, także w zakresie

treści, zakresu i formy ich ekspresji i wypowiedzi, są bardzo wysokie i wynikają z wzorców, których podstawą normatywną są takie pojęcia, jak godność urzędu sędziego, niezawisłość sędziego i niezależność sądownictwa, bezstronność w pełnieniu swoich obowiązków oraz nieskazitelnosc charakteru. Istnieje jednak kategoria publicznych wypowiedzi sędziów, które należy zakwalifikować i potraktować zdecydowanie w inny sposób, przyznając sędziom znaczny margines swobody wypowiedzi, warunkowany potrzebami ochrony interesu publicznego i społecznego w zakresie ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP)³. Tym samym nie sposób uznać, że zarzut uchybienia godności urzędu sędziego przez sędziego Pawła Juszczyzna jest zasadny. Podjął on kwestie dotyczące fundamentalnych kwestii wymiaru sprawiedliwości, pozostając jednak w granicach prawa oraz przedłożonego mu sporu.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, posłużenie się w tym postępowaniu instytucją odwołania z delegacji w charakterze środka dyscyplinarnego stanowi przekroczenie granic dopuszczalności tego środka, które wyznacza cel, jakim kierował się ustawodawca przy uchwalaniu przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, w efekcie pozostaje także w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie. Działając na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o RPO proszę uprzejmie Pana Ministra o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

³ Zob. M. Wróblewski, *Granice ekspresji i wypowiedzi sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 1/2017, s. 29-34.