

Art. 45 – Prawo do sądu

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Każdy może zwrócić się do sądu, gdy poszukuje sprawiedliwości lub gdy odczuwa potrzebę ustalenia swojego statusu prawnego. Prawo do sądu oznacza, że o statusie jednostki decyduje ostatecznie sąd – i nikt inny. Prawo do sądu jest również gwarancją praw i wolności jednostki, pod warunkiem, że sąd jest niezawisły i niezależny.

Z takiego ukształtowania artykułu 45 wynika także zasada dostępności do sądów. Powinno być to względnie łatwe (także w sprawach rozpoznawanych przez wyższe instancje), a wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawo do niezawisłego i niezależnego sądu wynika także z dalszych szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych (art. 173, 178 oraz 186 Konstytucji). Sąd nie może sprzyjać żadnej ze stron procesowych, musi być bezstronny, także – a może szczególnie – w sprawach, w których jednostka procesuje się z państwem. Tak rozumiana bezstronność sędziów jest elementem ich niezależności i niezawisłości. Artykuł 45 charakteryzuje również sposób działania sądów – sprawy powinny być rozpatrywane sprawiedliwie, jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki.

<i>Art. 45 – Prawo do sądu</i>	<i>1</i>
<i>Jakie reformy wymiaru sprawiedliwości są zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne?</i>	<i>4</i>
Wzrost liczby spraw napływających do sądów	4
Biegli sądowi	5
Lekarze sądowi	6
Przesyłki sądowe	6
Uprzywilejowanie wierzitelności bankowych	6
Prawa osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości	7
Problem dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości	7
Bezpłatna pomoc prawna, rola adwokatów i radców prawnych, koszty postępowań	9
a) Nieodpłatna pomoc prawna	9
b) Minimalne stawki za czynności adwokackie i za czynności radców prawnych	11
c) Wysokość stawek wynagrodzenia adwokata w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących nawiązania umowy o pracę, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy lub ustalenia sposobu ustania stosunku pracy	11
d) Zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy	12
e) Zasady ponoszenia kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia w razie umorzenia postępowania	12
f) Dopuszczalność środka odwoławczego w postępowaniu cywilnym, błędnie nazwanego przez profesjonalnego pełnomocnika	13
g) Określenie stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym	13
<i>Konsekwencje zmian w sądownictwie wprowadzonych w 2017 r.</i>	<i>15</i>
Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych	15
a) Wpływ Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sądy	15
b) Możliwość nacisku Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sędziów	16
c) Orzekanie po uzyskaniu wieku emerytalnego za zgodą Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego	16
Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa	17
a) Wybór większości składu KRS przez polityków	17
b) Reprezentacja przedstawicieli różnych sądów w KRS	18
c) Przerwanie kadencji członków KRS	18
Ustawa o Sądzie Najwyższym	19
a) Przerwanie kadencji sędziów SN	19
b) Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego	20
c) Wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego	20
d) Skarga nadzwyczajna	20
e) Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny	20
f) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych	21
Opinie organów międzynarodowych na temat zmian prawnych	21
a) Opinie OBWE	21
b) Opinia Komisji Weneckiej	23
<i>Status prokuratury</i>	<i>25</i>
Wniosek do TK w sprawie statusu prokuratury	25
Opinia Komisji Weneckiej na temat statusu prokuratury	26
<i>Status pokrzywdzonych oraz ofiar przestępstw</i>	<i>29</i>
Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym	29
a) Pomoc dla pokrzywdzonego i świadka	29
b) Pomoc dla ofiar w rozumieniu i byciu rozumianym	29
c) Pomoc dla ofiar, które nie znają języka, którym posługują się przedstawiciele organu	30
d) Prawo ofiary do złożenia zawiadomienia przedstawicielom jej państwa, a nie państwa, w którym dokonano przestępstwa	30
e) Unikanie kontaktu ofiar i sprawców	31
f) Prawo do przesłuchania przez te same osoby	31
g) Prawo do wystąpienia o wyłączenie jawności rozprawy	31
h) Unikanie wielokrotnych przesłuchań dzieci	32
Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich	32
Ustanowienie kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców	33

Długotrwałość postępowań w sprawach o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie	34
<i>Uczestnictwo w rozprawach. Postępowania uproszczone.....</i>	35
Pozbawienie skarżącego prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego	35
Udział osób pozbawionych wolności w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia im przerwy w wykonaniu kary	36
Zapewnienie pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą	37
Doręczanie pism sądowych w postępowaniu karnym	37
Możliwość wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu przyspieszonym	38
Wystawianie zaświadczenia o niezdolności do stawiennictwa na wezwanie organu ochrony prawa	39
Warunki uznania za skuteczne doręczenia zastępczego	40
Zapewnienie stronom postępowania karnego pełnego i realnego wglądu w przebieg czynności procesowych	41
Publiczne ogłaszanie wyroków nakazowych w postępowaniu karnym	42
Skuteczność wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku	43
Odmowa dostępu do informacji niejawnych w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium RP	43
<i>Zmiana funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego</i>	46
Zasady publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego	46
Nowa obsada Trybunału Konstytucyjnego	47
Regulacje odnoszące się do postępowania dyscyplinarnego sędziów TK	48
Postępowanie przed TK w sytuacji utraty mocy obowiązujących przepisów	48
Spór o wybór dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego	49
Ocena prawidłowości umocowania danej osoby do dokonywania czynności przewidzianych dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego	50
<i>Inne kwestie związane z sądownictwem.....</i>	51
Wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego	51
Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do TK w sprawie Regulaminu urzędowania sądów powszechnych	52

Jakie reformy wymiaru sprawiedliwości są zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne?¹

Rzecznik Praw Obywatelskich powtarzał w 2017 r., że reforma wymiaru sprawiedliwości jest niezbędna zarówno dla obywateli, jak i dla środowiska sędziowskiego. Wskazywał też na konkretne problemy wymagające rozwiązania.

Kiedy latem 2017 r. Prezydent – po zawetowaniu dwóch z trzech ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości – podjął prace nad swoją propozycją zmian, RPO w wystąpieniu do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta zwrócił uwagę na problemy w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, które wynikają z treści skarg indywidualnych, wpływających do Biura RPO².

Wzrost liczby spraw napływających do sądów

W ocenie Rzecznika prawodawca powinien znaleźć odpowiednie rozwiązania, które dużą część spraw rozpoznawanych w chwili obecnej przez sądy, bez uszczerbku dla ochrony praw jednostki, przełożą do rozstrzygnięć w trybie procedur pozasądowych.

Niezależnie od tego Rzecznik wskazał na propozycję legislacyjną służącą lepszemu zagwarantowaniu obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, w tym m.in. na potrzebę wprowadzenia pouczeń o możliwości złożenia wniosku o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem oraz wprowadzenia obowiązkowego ustanawiania pełnomocnika dla osoby, względem której prowadzone jest postępowanie o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez jej zgody.

Rzecznik wymienił szereg zagadnień, które usprawniłyby funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Są to m.in.:

- zmniejszenie zakresu spraw, które mają rozstrzygać sądy (kognicji sądów) przy zachowaniu standardów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- wsparcie sędziów poprzez zwiększenie liczby asystentów,
- przyznanie komornikom prawa do polubownego dochodzenia należności,
- dopuszczenie zeznań świadków w sprawach cywilnych na piśmie lub przed urzędnikiem oraz wprowadzenie specjalizacji sędziów.
- wykorzystanie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (np. mediacje)

¹ VII.510.45.2017

² [VII.510.45.2017 z 11 września 2017 r.](#)

- wzmocnienie udziału czynnika społecznego (ławników) w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości
- lepsza komunikacja między sądem, a uczestnikami postępowania,

Biegli sądowi

Jednym z większych wyzwań dla polskiego wymiaru sprawiedliwości jest pilne wprowadzenie kompleksowej ustawy dotyczącej biegłych sądowych. Dziś prawo nie reguluje jasno, w jaki sposób są oni powoływani, czy posiadają odpowiednie kwalifikacje oraz jak mają oni pracować – w efekcie obywatele, których sprawy są rozstrzygane przez sądy często w oparciu o opinie biegłych są krzywdzeni przewlekłością postępowań i błędami biegłych, a skarb państwa wypłaca za to ogromne odszkodowania.

RPO występuje w tej sprawie od dłuższego czasu. Z ostatniej odpowiedzi, którą uzyskał w 2016 r. wynikało, że termin realizacji projektu ustawy nie został jeszcze ustalony, ponieważ Instytut Wymiaru Sprawiedliwości opracowuje dopiero wyniki badań funkcjonowania biegłych w postępowaniu cywilnym³. RPO ponowił ten postulat w 2017 r. w wystąpieniu do Prezydenta.

Sprawa pana Y. 10 miesięcy czekania na opinię biegłego lekarza w sprawie o rentę⁴

Pan Y. był stroną przedłużającego się postępowania w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy. Pozostawał bez środków do życia.

Sąd dopuścił dowód z opinii biegłych lekarzy (specjalisty chorób wewnętrznych, neurologa oraz reumatologa), ale zastrzegł, iż termin oczekiwania na badanie wynosi około 10 miesięcy.

Biegli w końcu przeprowadzili badania, ale nie wydawali opinii. W odpowiedzi na wystąpienie Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku, Prezes Sądu wyjaśnił, że terminy opinii są odległe, bo biegłych lekarzy jest za mało. Ci, którzy są, mają tyle spraw, że na załatwienie jednej trzeba czekać ponad 10 miesięcy. Żeby to zmienić, w ocenie Prezesa Sądu, należałoby zmienić obowiązujące regulacje prawne tak, by wykonywanie czynności biegłego lekarza sądowego przez wysokiej klasy specjalistów było dla nich atrakcyjne finansowo.

³ [VII.510.20.2015, pismo z dnia 8 sierpnia 2016 r.](#)

⁴ BPG.514.6.2016

Ponadto Prezes Sądu wyjaśnił, że opinia biegłej wpłynęła do sądu z adnotacją, że przekroczenie 14-dniowego terminu na sporządzenie opinii spowodowane było powikłaniami chorobowymi ubezpieczonego.

Wnioskodawca został poinformowany o ustaleniach. Poinformowaliśmy go, że Rzecznik nie ma inicjatywy ustawodawczej i nie może sam zgłaszać projektów aktów prawnych. Może tylko sygnalizować władzom kłopoty, z jakimi zgłaszają się do niego obywatele.

Lekarze sądowi

Ludzie nie mogą usprawiedliwić nieobecności w sądach, bo dostęp do lekarzy sądowych jest utrudniony. W efekcie sądy odrzucają wnioski o odroczenie rozprawy. To oznacza, że prawo nie gwarantuje obywatelom prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Instytucja lekarzy sądowych nie działa sprawnie, bo brakuje lekarzy zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Konieczna jest zmiana ustawy o lekarzu sądowym i wprowadzenie do niej rozwiązań o charakterze systemowym, by usprawnić procedury pozyskiwania kandydatów do objęcia stanowiska lekarza sądowego.

Przesyłki sądowe

W sprawach z zakresu procedury cywilnej i administracyjnej konieczne jest m.in. wprowadzenie informacji na zawiadomieniach o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej (awizach) o sądzie – nadawcy przesyłki, a także wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skargi, wniosku oraz petycji.

Uprzywilejowanie wierzytelności bankowych

Ponadto, istnieje konieczność uchylecia przepisów prowadzących do uprzywilejowania wierzytelności bankowych⁵.

⁵ [V.510.5.2017, pismo z 27 stycznia 2017 r.](#)

Omówienie tego problemu – przy art. 76 Konstytucji (Ochrona praw konsumentów)

Prawa osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości

Poprawy wymaga sytuacja sędziów odwoływanych przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu a także zasady dostępu do stanowisk poprzedzających dojście do zawodu sędziego.

Zmiany wymagają regulacje dotyczące umożliwienia wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu oraz określenia przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji.

Trzeba też zapewnić równy dostęp do stanowisk w wymiarze sprawiedliwości poprzedzających dojście do zawodu sędziego, tj. referendarza sądowego, asystenta sędziego, a obecnie asesora sądowego⁶

Wskazywane przez RPO problemy dotyczące wymiaru sprawiedliwości⁷ nie zostały w 2017 r. rozwiązane.

Problem dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości⁸

Rzecznik zwrócił także uwagę na problemy związane z dostępem osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości.

Do postulatów z tego obszaru należą m.in.:

- konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej modelem wspieranego podejmowania decyzji,
- konieczność popularyzowania stosowania przesłuchań na odległość oraz przeprowadzania dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych
- rozważenie ewentualnych zmian o charakterze legislacyjnym w zakresie przepisów ograniczających możliwość składania zeznań w charakterze świadka przez osoby z niepełnosprawnościami,

⁶ VII.603.3.2017

⁷ [VII.510.45.2017 z 11 września 2017 r.](#)

⁸ XI.411.1.2017

- potrzeba cyklicznych szkoleń dla wszystkich osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie specyfiki różnych rodzajów niepełnosprawności, a także szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Nierozwiązanym problemem pozostaje dostęp osób niewidomych i słabowidzących do Wyszukiwarki Krajowego Rejestru Sądowego⁹. Uzyskanie informacji z bazy jest bowiem uzależnione od przepisanie kodu z obrazka – formularz zabezpieczono mechanizmem CAPTCHA w taki sposób, że nie może być odczytany przez czytniki ekranu. Ministerstwo Sprawiedliwości uznało, że termin określony w §19 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności¹⁰ nie dotyczy serwisów istniejących wcześniej i niepoddanych modernizacji po wydaniu ww. aktu. Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem¹¹, a po jego interwencji Ministra Sprawiedliwości upomniął Minister Cyfryzacji¹².

Raport „Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami”

Informacje o problemach i ograniczeniach, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami w wymiarze sprawiedliwości znalazły potwierdzenie w wynikach badań społecznych, zrealizowanych na zlecenie Rzecznika i zawartych w raporcie „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia”¹³.

Do urzeczywistnienia prawa osób z niepełnosprawnościami do sądu na zasadzie równości z innymi niezbędne są także zmiany w zakresie dostępu do informacji i komunikacji z organami wymiaru sprawiedliwości.

Przede wszystkim konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, tak aby możliwie duża część dokumentacji w postępowaniu była dostępna w wersji elektronicznej. Aktualny pozostaje także problem dostępności pomocy tłumaczy języka migowego w trakcie postępowania sądowego oraz w kontaktach z pracownikami sądu, prokuratury lub profesjonalnym pełnomocnikiem.

Ograniczenia w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości łączą się także z niedostępnością architektoniczną budynków sądów

⁹ XI.815.34.2016

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 113, ze zm.)

¹¹ XI.815.34.2016 z 12 kwietnia 2017 r.

¹² Pismo z 29 czerwca 2017 r.

¹³ [Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia](#)

i prokuratur. Na problemy napotykają również osoby korzystające z pomocy psa przewodnika, które pomimo ustawowego uprawnienia nie zawsze mają możliwość swobodnego wstępu do obiektów przeznaczonych na potrzeby wymiaru sprawiedliwości¹⁴.

☛ [Prawa osób z niepełnosprawnościami – patrz także art. 32 oraz art. 69 Konstytucji](#)

Bezpłatna pomoc prawna, rola adwokatów i radców prawnych, koszty postępowań

a) Nieodpłatna pomoc prawna¹⁵

Z doniesień medialnych, a także z rozmów podczas spotkań regionalnych RPO wynika, iż system nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁶ jest nieskuteczny, nieefektywny, a liczba osób korzystających z porad w ramach obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. programu jest niewielka.

Podobne wnioski płyną z „Raportu końcowego z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej” przygotowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

Najwięcej głosów krytycznych dotyczy niewłaściwie zakreślonego w ustawie katalogu osób uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Wykluczone są z niej te grupy społeczne, które nie są uprawnione do świadczeń pomocy społecznej, ale jednocześnie nie stać ich na odpłatne porady świadczone przez adwokatów lub radców prawnych w kancelariach. Ponadto, w katalogu beneficjentów pominięto osoby z niepełnosprawnościami i ciężko chore, pobierające świadczenia rentowe, samotnie wychowujące dzieci, dotknięte przemocą domową, ofiary przestępstw, osoby bezrobotne, w kryzysie bezdomności, lokatorów kamienic zwracanych w wyniku roszczeń reprivatyzacyjnych, cudzoziemców, osoby osadzone w zakładach karnych (które siłą rzeczy mają najbardziej utrudniony dostęp do informacji prawnej).

- Wydaje się, że podstawowym kryterium warunkującym uzyskanie bezpłatnej pomocy prawnej mogłoby być kryterium dochodowe – każdorazowo weryfikowane za pomocą np. ostatniego zeznania rocznego PIT.
- Zdaniem Rzecznika zbyt wąsko został w ustawie zakreślony zakres przedmiotowy – ustawa nie przewiduje możliwości uzyskania porady na etapie sądowym oraz nie przewiduje możliwości sporządzenia pism w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu

¹⁴ XI.411.1.2017, pismo do Ministra Sprawiedliwości z 13 kwietnia 2017 r. i 13 grudnia 2017 r.

¹⁵ IV.510.9.2014

¹⁶ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1255, ze zm.)

sądowoadministracyjnym. Tymczasem właściwe sformułowanie takiego pisma oraz zawarcie w nim odpowiedniej treści wydaje się być najtrudniejszym zadaniem z punktu widzenia osoby bez wykształcenia prawniczego.

- Nieodpłatnej pomocy prawnej udziela się tylko osobiście¹⁷, przez co nie mogą z niej skorzystać np. osoby z niepełnosprawnościami czy mieszkające daleko od punktów pomocy prawnej.
- Kolejna kwestia dotyczy miejsca, gdzie świadczona jest pomoc prawna – większość punktów działa w starostwach, urzędach gminy lub siedzibach miejskich ośrodków pomocy społecznej. Osoby będące w konflikcie z urzędem i szukające w związku z tym porady prawnej, mogą obawiać się przyjść tam po pomoc.
- Warto też, zdaniem Rzecznika, ponownie rozważyć włączenie do systemu studenckich poradni prawnych, a także poradnictwa obywatelskiego rozumianego jako metoda wspierania osób w poszukiwaniu rozwiązań ich problemów poprzez udzielanie porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela oraz pomoc w wyborze optymalnego rozwiązania w oparciu o analizę sytuacji, przedstawienie różnorodnych ścieżek postępowania i zobaczenie ich konsekwencji.
- Warto również przeanalizować wprowadzenie tzw. instytucji pierwszego kontaktu – kiedy pierwsze spotkanie odbywa się z osobą (niekoniecznie prawnikiem), która wstępnie rozpoznałaby problem, a następnie wskazywałaby jakie kroki podjąć i do kogo się udać w pierwszej kolejności.

Wypracowanie spójnego i sprawnego systemu informacji prawnej i obywatelskiej jest przedsięwzięciem, które wymaga długoletniego planowania, praktyki, a przede wszystkim szeroko zakrojonej akcji informacyjnej.

Rzecznik poprosił¹⁸ Prezydenta RP o wskazanie kierunków i zakresu zmian w ustawie, planowanych w ramach zapowiadanych prac legislacyjnych.

Co prawda Prezydent nie udzielił odpowiedzi, jednakże w prezydenckim projekcie zmian do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej uwzględniono większość zgłaszanych postulatów. Projekt ten został już wniesiony do Sejmu¹⁹.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej z 15 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2186, ze zm.)

¹⁸ [IV.510.9.2014 z 6 lipca 2017 r.](#)

¹⁹ Druk sejmowy nr 1868

b) Minimalne stawki za czynności adwokackie i za czynności radców prawnych²⁰

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek²¹ Rzecznika dotyczący przekroczenia upoważnienia ustawowego przy uregulowaniu w rozporządzeniach kwestii wysokości stawek za czynności radców prawnych i adwokatów w postępowaniu cywilnym.

Działając na podstawie wskazanych w ustawie upoważnień, Minister Sprawiedliwości miał określić w rozporządzeniach stawki minimalne za czynności adwokackie i czynności radców prawnych. Zobowiązany był wziąć pod uwagę rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy. W ocenie Rzecznika, akty wykonawcze wydane przez Ministra Sprawiedliwości nie realizowały tych wytycznych.

Wyrokiem z 19 grudnia 2017 r.²² Trybunał Konstytucyjny uznał zaskarżone regulacje za zgodne z Konstytucją.

c) Wysokość stawek wynagrodzenia adwokata w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących nawiązania umowy o pracę, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy lub ustalenia sposobu ustania stosunku pracy²³

Sprawa ta dotyczy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie, które przewidywało że stawka minimalna w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących umowy o pracę wynosi 60 złotych.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne jednego z sądów powszechnych w sprawie, w której również Rzecznik zgłosił²⁴ stanowisko. W ocenie Rzecznika określenie stawki opłaty na tak niskim poziomie godzi w konstytucyjne prawo do sądu. Trybunał Konstytucyjny tej oceny nie podzielił i 21 czerwca 2017 r. uznał²⁵ zakwestionowane uregulowania za zgodne z Konstytucją.

²⁰ IV.5150.4.2014

²¹ [Informacja RPO za 2014 r., str.19](#)

²² [Sygn. akt U 1/14](#)

²³ IV.510.200.2015

²⁴ [Informacja RPO za 2015 r., str. 49](#)

²⁵ [Sygn. akt SK 35/15](#)

d) Zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy²⁶

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem praktyki organów samorządu zawodowego lekarzy, polegającej na uznaniu, że lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej nie należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy.

W ocenie Rzecznika wskazana wykładnia jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami, a w szczególności z prawem do obrony. Zdaniem Rzecznika pojęcie „kosztów postępowania” odnosi się również do kosztów postępowania przed sądami lekarskimi, co wynika z faktu, że częścią postępowania w sprawie z zakresu odpowiedzialności lekarzy jest postępowanie przed sądem lekarskim.

W odpowiedzi Prezes NRL stwierdził²⁷, że dla określenia zasad ustalania kosztów postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i lekarzy dentyków konieczna jest interwencja ustawodawcza. Rzecznik zwrócił się²⁸ w tej sprawie również do Ministra Zdrowia.

e) Zasady ponoszenia kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia w razie umorzenia postępowania²⁹

W sprawach o wykroczenie nie ma przepisów precyzujących zasady ponoszenia kosztów w razie umorzenia postępowania, choć na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego³⁰ zmienione zostały przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Teraz w wyjątkowych wypadkach, w razie umorzenia postępowania sąd może orzec, że koszty procesu ponosi w całości lub w części oskarżony, a w sprawach z oskarżenia prywatnego – oskarżony lub Skarb Państwa” (art. 632a kpk). Jak przypomina Rzecznik³¹, choć od nowelizacji minęło ponad 10 lat, przepis ten wciąż nie ma zastosowania do postępowania w sprawach o wykroczenia³².

²⁶ VII.511.8.2017

²⁷ Pismo z 6 października 2017 r.

²⁸ [VII.511.8.2017 z 24 listopada 2017 r.](#)

²⁹ II.510.1819.2014

³⁰ Sygn. akt SK 44/04. Wyrok z dnia 23 maja 2005 r., że art. 632 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim w sprawach z oskarżenia prywatnego, w razie umorzenia postępowania karnego z powodu przedawnienia karalności przewiduje, że koszty procesu obligatoryjnie ponosi oskarżyciel prywatny – jest niezgodny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z zasadą równości wobec prawa.

³¹ Ustawa z 5 kwietnia 2006 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 659)

³² [II.510.1819.2014 z 25 stycznia 2017 r.](#)

Minister Sprawiedliwości podtrzymał³³ stanowisko o konieczności niezwłocznej nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie wskazanym przez Rzecznika.

f) Dopuszczalność środka odwoławczego w postępowaniu cywilnym, błędnie nazwanego przez profesjonalnego pełnomocnika³⁴

Mylne oznaczenie pisma procesowego (nazwanego zażaleniem zamiast apelacją) nie powinno być przeszkodą do rozpoznania apelacji, nawet gdy jej autorem jest adwokat lub radca prawny.

Sąd Najwyższy podjął³⁵ uchwałę zbieżną ze stanowiskiem Rzecznika³⁶. Postępowanie przed SN dotyczyło zagadnienia prawnego w kwestii możliwości samodzielnego zakwalifikowania przez sąd środka odwoławczego, błędnie nazwanego przez profesjonalnego pełnomocnika.

Rzecznik przedstawił pogląd, iż wniesiony przez profesjonalnego pełnomocnika środek odwoławczy od postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty, podlegającego zaskarżeniu apelacją, a zatytułowany „zażalenie” i określony jako zażalenie zarówno w petitum, jak i w uzasadnieniu środka odwoławczego, należy traktować zgodnie z jego rzeczywistą treścią.

g) Określenie stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym³⁷

W 2017 r. nie została jeszcze rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny sprawa, w której Rzecznik zgłosił³⁸ udział. To skarga konstytucyjna dotycząca określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym.

Nieproporcjonalnie niska wartość stawek za czynności biegłych może prowadzić do nieuzasadnionego pokrzywdzenia biegłych względem ich kolegów, którzy do pełnienia takich

³³ Pismo z 11 kwietnia 2017 r.

³⁴ IV.511.54.2017

³⁵ [Uchwała z 24 maja 2017 r., sygn. akt III CZP 2/17](#)

³⁶ IV.7210.6.2017 z 28 marca 2017 r.

³⁷ II.801.1.2017

³⁸ II.801.1.2017 z 10 kwietnia 2017 r., sygn. akt SK 4/17.

zadań przez organy wymiaru sprawiedliwości nie są powoływani i mogą w tym czasie wykonywać działalność zarobkową na zasadach rynkowych.

Rzecznik zwrócił także uwagę na fakt, że rozporządzenie w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym³⁹ przewiduje możliwość podwyższenia stawki o 50% w razie złożonego charakteru problemu będącego przedmiotem opinii, jeżeli biegły ma dyplom ukończenia studiów wyższych lub dyplom mistrzowski oraz pełni funkcję biegłego sądowego nie krócej niż jedną kadencję lub funkcję rzeczoznawcy przez okres co najmniej pięciu lat, ale żeby podwyższenie stawki było możliwe, wszystkie te przesłanki muszą zostać spełnione łącznie.

W ocenie Rzecznika stali biegli sądowi oraz biegli *ad hoc* znajdują się w analogicznej sytuacji z punktu widzenia ich obowiązków w postępowaniu karnym, lecz ich prawo do uzyskania wynagrodzenia ukształtowane zostało inaczej. Ponadto, rozporządzenie pomija w wytycznych nakład pracy, kwalifikacje biegłego oraz poziom wynagrodzeń uzyskiwanych w danym zawodzie. Wprowadzenie przesłanki kadencji w charakterze biegłego sądowego należy więc ocenić negatywnie z punktu widzenia zasady równości określonej w Konstytucji.

³⁹ Rozporządzenie z 24 kwietnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 508, ze zm.)

Konsekwencje zmian w sądownictwie wprowadzonych w 2017 r.

Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych⁴⁰

W 2017 r. zmieniona została ustawa o sądach powszechnych w taki sposób, że Minister Sprawiedliwości zyskał możliwości większego wpływu na pracę sądów.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw została uchwalona przez Sejm RP w dniu 12 lipca 2017 r., a Prezydent ją podpisał mimo protestów społecznych i apeli o weto. W ocenie Rzecznika⁴¹ rozwiązania te zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

a) Wpływ Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sądy

Ustawa wprowadziła nowy model powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli. W ocenie Rzecznika zmiany te są niezgodne z Konstytucją przez to, że prowadzą do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnej władzy w powoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów. Sprzyjają więc tworzeniu systemu, w którym prezesi sądów mogą być dyspozycyjni wobec Ministra Sprawiedliwości.

Szczególne wątpliwości wywołał przepis, który przyznawał Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do odwołania – w ciągu pół roku od wejścia w życie ustawy – prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych bez podania przyczyny takiej decyzji. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudzały również zmiany zasad odwoływania prezesów i wiceprezesów w toku kadencji. W ustawie pojawiły się nowe przesłanki – „uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych” oraz „szczególnie niska efektywność działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”. Są to na tyle ogólne sformułowania, że dały one organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, podstawy do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji, które ingerują w wykonywanie władzy sądowniczej przez prezesów sądów.

Istotą zawodu sędziego jest to, iż powinien być on niezawisły w swych decyzjach i niezależny. W sytuacji podporządkowania politycznego sędziego i lęku sędziego przed możliwymi represjami ze strony władzy obywatel straci prawo do bezstronnego sądu.

⁴⁰ VII.510.27.2017

⁴¹ Druk sejmowy nr 149. [VII.510.27.2017 z 29 czerwca 2017 r.](#)

b) Możliwość nacisku Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego na sędziów

Ustawa wprowadziła nowe sposoby wywierania nacisków na sędziów. Instrument w postaci możliwości przeniesienia sędziego do innego wydziału bez jego zgody może być odbierany jako rodzaj ukrytej kary dyscyplinarnej wobec „niepokornych” (będą w ten sposób zobowiązani do rozpatrywania spraw, w których się nie specjalizują). Negatywnie należy także ocenić dodatkowy środek nacisku na sędziów, polegający na możliwości obniżenia dodatku funkcyjnego (to składnik wynagrodzenia, a nie uznaniowa premia za wyniki).

Zmienione również zostały przesłanki uprawniające do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. „Szybka ścieżka awansowa” z sądu rejonowego do apelacyjnego stanowi zagrożenie dla obywateli, bo sędziowie sądów niższych instancji są mniej doświadczeni a więc mniej profesjonalni w orzekaniu o sprawach o dużym ciężarze gatunkowym, jakie trafiają do sądów apelacyjnych

Rzecznik zakwestionował również zasadność wprowadzenia delegacji sędziego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP. Może wiązać się to z tym, iż w sądach będzie jeszcze mniej sędziów orzekających. Grozi to dalszym wydłużeniem terminów rozpatrywania spraw i przewlekłością postępowań sądowych.

c) Orzekanie po uzyskaniu wieku emerytalnego za zgodą Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło także to, że ustawa dała w 2017 r. Ministrowi Sprawiedliwości możliwość decydowania o tym, czy sędzia, który osiągnął wiek emerytalny, może kontynuować pracę na stanowisku sędziego. Kryteria, którymi kierować się ma Minister Sprawiedliwości, są określone lakonicznie. Są to: racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Ustawodawca nie przewidział przy tym, by Minister Sprawiedliwości miał uzasadnić decyzję o niewyrażeniu zgody na kontynuację zatrudnienia przez sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. W ten sposób organ władzy wykonawczej uzyskał niekontrolowaną możliwość decydowania o tym, kto będzie wykonywał władzę sądowniczą. Zmiana budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 180 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są nieusuwalni.

Tak daleko posunięta ingerencja władzy wykonawczej w możliwość kontynuowania zatrudnienia po osiągnięciu wieku stanu spoczynku może naruszać zasadę trójpodziału władzy

określoną w Konstytucji, konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz oraz może podważać zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Już w 2018 r. przepis ten został zmieniony⁴² tak, że o tym, czy sędzia może pełnić funkcję po osiągnięciu wieku emerytalnego, decydować ma nowa Krajowa Rada Sądownictwa (w której większość wskazali politycy), ale nie sam Minister Sprawiedliwości.

19 Problem wieku emerytalnego sędziów-kobiet opisany jest przy art. 33 Konstytucji (Równe traktowanie kobiet i mężczyzn)

Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴³

W 2017 r. zmieniona została także ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴⁴ w sposób wzbudzający poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności i praw obywatelskich, w szczególności w kontekście zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego i asesorskiego oraz przedstawia Prezydentowi wnioski o powołanie sędziów.

Pierwsza wersja ustawy, przyjęta 12 lipca 2017 r., została przez Prezydenta zawetowana 31 lipca 2017 r. Następnie, w dniu 26 września 2017 r. Prezydent przekazał do Sejmu RP⁴⁵ własny projekt i ten ostatecznie został przyjęty (wobec zakresu poprawek wprowadzonych w parlamencie Rzecznik zwrócił się⁴⁶ do Prezydenta o wycofanie projektu, ale ten na to nie zareagował⁴⁷). Ustawa została przyjęta i 20 grudnia 2017 r. podpisana przez Prezydenta⁴⁸.

a) Wybór większości składu KRS przez polityków

Ustawa odebrała władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów pełniących funkcję członków KRS i przekazała to uprawnienie władzy ustawodawczej (początkowo Sejm miał wybierać członków KRS zwykłą większością, w kolejnym projekcie – większością 3/5). Oznacza

⁴² Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, **Dz.U. 2018 r. poz. 848**

⁴³ VII.510.2.2017

⁴⁴ [VII.510.2.2017 z 11 grudnia 2017 r.](#) i 19 grudnia 2017 r., Dz.U. 2018 r. poz. 3

⁴⁵ VII.510.2.2017 z 31 października 2017 r.

⁴⁶ [VII.510.2.2017 z 30 listopada 2017 r.](#), VII.510.35.2017

⁴⁷ VII.510.2.2017 z 5 grudnia 2017 r.

⁴⁸ Druk senacki nr 686

to ingerencję przedstawicieli władzy ustawodawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji – budzi poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Określając skład KRS Konstytucja wskazuje, że składa się ona z piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Parlament natomiast jest w składzie Rady reprezentowany przez czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

b) Reprezentacja przedstawicieli różnych sądów w KRS

W KRS mają być teraz reprezentowane sędziowie należący do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, ale „w miarę możliwości”. W ocenie Rzecznika takie sformułowanie nie daje gwarancji, że reprezentacja środowiska sędziowskiego w KRS będzie szeroka (i tak się w rzeczywistości stało – sędziowie wskazani do nowej KRS w 2018 r. nie reprezentują wszystkich szczebli i rodzajów sądów).

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła także możliwość zgłaszania kandydatów przez grupy prokuratorów podległych Ministrowi Sprawiedliwości, zwłaszcza w świetle rozległych uprawnień, jakie posiada ten organ zarówno w sferze administracyjnego nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, jak i nad poszczególnymi prokuratorami. Ponadto nie zagwarantowano jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który w realny sposób dawałby obywatelom wpływ na to, kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwił kontrolę procesu tego wyboru.

c) Przerwanie kadencji członków KRS

Przerwanie kadencji dotychczasowych członków KRS będących sędziami, jest w ocenie Rzecznika niezgodne z Konstytucją, która przewiduje, że kadencja członków KRS trwa 4 lata.

Rzecznik podczas prac nad ustawą ostrzegał, że jej przyjęcie może narazić państwo polskie nie tylko na sytuację skutkującą naruszeniem prawa do sądu, ale również na ryzyko wypłaty odszkodowań zasądzanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na skutek skarg kierowanych do tego organu ze strony sędziów oraz kandydatów na sędziów, co do których KRS podejmie negatywną uchwałę, ale także przez obywateli, których sprawy rozstrzygać będą sędziowie wybrani przez nowo utworzoną KRS, wobec których podnoszony może być zarzut braku niezależności od wpływów politycznych⁴⁹.

⁴⁹ [VII.510.2.2017 z 1 lutego 2017 r.](#) i [12 kwietnia 2017 r.](#)

Ustawa o Sądzie Najwyższym⁵⁰

W 2017 r. zmieniona została także ustawa o Sądzie Najwyższym. W toku prac nad pierwszym⁵¹, zawetowanym przez Prezydenta projektem, jak i nad propozycją samego Prezydenta, Rzecznik przedstawiał uwagi mając na względzie to, że zmiany dotyczą bezpośrednio sfery konstytucyjnych gwarancji dostępu obywateli do sądu.

a) Przerwanie kadencji sędziów SN

Ustawa przerywa kadencje czynnych sędziów Sądu Najwyższego. W zawetowanej ustawie dotyczyło to wszystkich sędziów, w projekcie uchwalonym i podpisanym przez Prezydenta – tych, którzy przekroczyli obniżony przez ustawodawcę wiek przejścia w stan spoczynku (z 70 do 65 lat). Po osiągnięciu tego wieku sędzia Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego może w dalszym ciągu zajmować swoje stanowisko wyłącznie za zgodą Prezydenta (w zawetowanej ustawie mowa była o decyzji Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego).

Rzecznik podkreślał w debacie nad projektami, że obniżanie wieku przejścia w stan spoczynku jest możliwe, ale tylko wobec osób, które obejmą dopiero stanowisko sędziego SN, czyli ze skutkiem na przyszłość. W tym zakresie zaproponowane rozwiązanie wprost godzi w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego, ponieważ odnosi się do sędziów, którzy obecnie zajmują stanowiska w Sądzie Najwyższym i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Jest także niezgodne z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Ochrona niezawisłości sędziowskiej przez zapewnienie nieusuwalności nie służy samemu sędziemu, lecz umożliwia realizację prawa do niezawisłego sądu. W tym znaczeniu przyjęte rozwiązanie pozostaje także w kolizji z konstytucyjnym prawem do sądu.

Ponadto, przyznanie Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów (który kontrasygnuje decyzję Prezydenta) jako organom władzy wykonawczej, kompetencji do decydowania o dalszych losach sędziego narusza zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej i zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Obniżenie wieku, w którym sędzia Sądu Najwyższego, a także sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego przejdzie w stan spoczynku może też być niezgodne z prawem Unii Europejskiej, a jego uchwalenie spowodować może naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

⁵⁰ VII.510.37.2017

⁵¹ Druk sejmowy nr 1727, [pismo z 12 lipca 2017 r.](#), druk senacki nr 685, [pismo z 18 lipca 2017 r.](#)

b) Przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

Rzecznik wskazywał również, że przerwanie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi oczywiste naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji, z którego wynika, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na kadencję sześcioletnią.

c) Wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego

Ustawa o Sądzie Najwyższym wprowadziła zakaz posiadania przez sędziego obywatelstwa obcego państwa – to nowy warunek konieczny, by móc być sędzią.

W ocenie Rzecznika sędziowie oraz asesory, którzy sprawują swój urząd na podstawie dotychczasowych przepisów, nie mogą zostać go pozbawieni ze względu na wprowadzenie nowego wymogu. Konstytucja przewiduje, iż „złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu”. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie.

Więcej o ograniczaniu dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przy art. 60 (Prawo równego dostępu do służby publicznej)

d) Skarga nadzwyczajna

Ustawa o SN wprowadziła nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Zdaniem Rzecznika idea ta co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylecia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia. Środek ten powinien służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe ramy czasowe wyznaczające jego dopuszczalność.

Tymczasem teraz w istotnej części spraw sądowych dopuszczalne będzie postępowanie w czterech instancjach, przy czym dwa szczeble tego postępowania będą obejmowały postępowanie nadzwyczajne już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądowego.

e) Nadzwyczajny Rzecznik Dyscyplinarny

Do prowadzenia sprawy dotyczącej sędziego Sądu Najwyższego Prezydent może wyznaczyć Rzecznika Dyscyplinarnego (NRZD) również spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej.

Co więcej, jeżeli Prezydent w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego nie wyznaczył NRZD, uprawnienie to może przejść Minister Sprawiedliwości.

Propozycja włączenia prokuratorów w postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów oraz mianowanie NRZD przez przedstawicieli władzy wykonawczej prowadzi do ingerencji przedstawicieli władzy wykonawczej w sprawowanie władzy sądowniczej i zachwianie równowagi pomiędzy tymi władzami.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziły także zmiany przyczyniające się do dalszego nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami Prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

f) Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

Wątpliwości budzi utworzenie w Sądzie Najwyższym Izby Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która ma rozpoznawać m.in. skargi nadzwyczajne wnoszone także w sprawach, które były już przedmiotem rozpoznania Sądu Najwyższego w trybie kasacyjnym, jak również rozstrzygać o ważności wyborów.

Izba ta złożona wyłącznie z nowych sędziów, wyłonionych przez nową, wybraną przez polityków KRS, będzie sprawować nadzór judykacyjny nie tylko nad sądami niższych instancji, ale nad orzecznictwem Sądu Najwyższego, co pozostaje w kolizji z przepisami Konstytucji wyznaczającymi granice tego nadzoru Sądu Najwyższego i które przewidują, że nadzór jest sprawowany nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Wątpliwości dotyczą również tego, że Izba ta będzie też decydować o ważności wyborów. Tymczasem sposób jej ukształtowania będzie wywoływał w opinii publicznej wątpliwości co do bezstronności w zakresie rozstrzygnięcia o ważności wyborów.

Opinie organów międzynarodowych na temat zmian prawnych

a) Opinie OBWE

1. W opinii końcowej z dnia 5 maja 2017 r. dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa OBWE wskazało, że władze ustawodawcza i wykonawcza po zmianach prawa będą mogły wywierać decydujący wpływ na proces wyboru sędziów. Zagroziłoby to niezależności organu, którego głównym celem jest zagwarantowanie niezależności sądów w Polsce.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy o KRS budzą poważne obawy związane z podstawowymi zasadami demokracji, w szczególności podziałem władz i niezależnością władzy sądowniczej. Mogą one również wpłynąć na zaufanie społeczne do sądownictwa, a także jego legitymizację i wiarygodność. Ich przyjęcie podważy podstawy demokratycznego i praworządnego społeczeństwa opartego na rządach prawa, do poszanowania których państwa OBWE zobowiązały się, uznając je za warunek konieczny do osiągnięcia bezpieczeństwa, sprawiedliwości i stabilności.

W ocenie OBWE zawarta w projekcie propozycja, aby odebrać władzy sądowniczej uprawnienia do wyboru sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa i przekazać je władzy ustawodawczej, skutkuje ryzykiem zwiększenia ingerencji politycznej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, co może w konsekwencji nieść negatywne skutki dla niezależności sądownictwa w Polsce. Podejście takie jest też sprzeczne z międzynarodowymi i regionalnymi zaleceniami, w których stwierdza się, że członków rad sądownictwa powinna wybierać władza sądownicza.

2. W opinii końcowej z 30 sierpnia 2017 r. dotyczącej niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym OBWE dostrzegła, że przepisy są niezgodne z międzynarodowymi standardami oraz zobowiązaniami OBWE dotyczącymi niezależności i bezstronności sądownictwa i nie powinny zostać przyjęte. Odnosi się to w szczególności do przepisów dotyczących ustawowego przejścia w stan spoczynku obecnych sędziów Sądu Najwyższego, powoływania sędziów w ich miejsce oraz większego zaangażowania Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego w postępowania dyscyplinarne wszczynane przeciwko sędziom Sądu Najwyższego.

Podniesiono również, że projekt nie został poddany szerokim konsultacjom z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron, zwłaszcza tych, których będzie on dotyczyć, takich jak przedstawiciele Sądu Najwyższego i wymiaru sprawiedliwości, OBWE/ODIHR przypomniało, że inicjując fundamentalne reformy wymiaru sprawiedliwości, należy konsultować się z przedstawicielami sądownictwa i społeczeństwa⁵² Wszelkie wnioski ustawodawcze w dziedzinie reformy sądownictwa powinny być przedmiotem szeroko zakrojonych konsultacji na wszystkich etapach opracowywania aktu prawnego – od początku formułowania polityki poprzez debatę w parlamencie aż do chwili uchwalenia nowego prawa.

⁵² pkt 5.8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. i pkt 18.1 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r.

W świetle międzynarodowych standardów oraz dobrych praktyk dotyczących praw człowieka i praworządności OBWE/ODIHR doradziło odrzucenie projektu ustawy w całości, a w szczególności:

- usunięcie przepisów dotyczących przymusowego przeniesienia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, procedury pozostawiania ich w stanie czynnym oraz procedury powoływania sędziów na ich miejsce;
- usunięcie przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu rolę w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom Sądu Najwyższego, a także usunięcie Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz Prokuratora Generalnego z listy osób, które mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 56 ust. 1 projektu ustawy;
- usunięcie art. 41 ust. 7, w którym przewiduje się specjalny dodatek dla sędziów zasiadających w Izbie Dyscyplinarnej;
- rozważenie, czy jest właściwe znaczące zaangażowanie Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości w określenie regulaminu Sądu Najwyższego (art. 3 ust. 2);
- utrzymanie obecnego wieku obowiązkowego przejścia sędziów w stan spoczynku (70 lat) zarówno w odniesieniu do mężczyzn, jak i kobiet;
- przyznanie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego bądź innemu urzędowi lub instytucji niezależnej od władzy wykonawczej uprawnień do wyrażania zgody na wykonywanie dodatkowej pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej przez sędziów oraz wyraźne zawężenie zakresu ograniczeń nakładanych na sędziów w stanie spoczynku.

b) Opinia Komisji Weneckiej

11 grudnia 2017 r. Komisja Wenecka⁵³ opublikowała opinię na temat zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) i w ustawie o Sądzie Najwyższym (SN) przedstawionych przez Prezydenta 26 września 2017 r., jak również na temat Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Komisja uznała, że sędziowie powinni być poddani społecznej kontroli. Nie jest to jednak równoznaczne z akceptacją sytuacji, że mechanizmy kontroli prowadzić będą do naruszenia niezawisłości sędziów oraz organów przedstawicielskich środowiska sędziowskiego. Sądownictwo powinno być odizolowane od wpływów politycznych, ponieważ sądy orzekają również w sprawach dotyczących sporów pomiędzy państwem a jednostką.

⁵³ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – organ doradczy Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego

Zmiany w ustawach o KRS i SN oraz przyjęte przepisy PUSP powinny być rozpatrywane razem, a także wspólnie ze zmianami w Prawie o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r. Całościowe spojrzenie na przyjęte zmiany pozwala dostrzec, że umożliwiają one władzy ustawodawczej oraz wykonawczej głęboką ingerencję w wykonywanie władzy sędziowskiej. Tym samym prowadzą one do poważnego zagrożenia niezawisłości sędziowskiej.

- **Szczegółowe uwagi Komisji odnośnie Krajowej Rady Sądownictwa**

Wybór 15 członków KRS spośród sędziów przez Sejm, w połączeniu z natychmiastowym przerwaniem kadencji obecnych członków KRS, prowadzi do zwiększenia stopnia upolitycznienia tego organu. Komisja rekomenduje powrót do rozwiązania polegającego na wyborze kandydatów do KRS spośród sędziów przez same środowisko sędziowskie, tzn. za pośrednictwem zgromadzeń ogólnych sędziów.

- **Szczegółowe uwagi Komisji odnośnie Sądu Najwyższego:**

- Utworzenie dwóch nowych izb w Sądzie Najwyższym (Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), w których skład wejdą wyłącznie nowo wybrani sędziowie oraz wyposażenie ich w specjalne kompetencje, statuuje te izby ponad pozostałymi izbami SN, co nie jest zalecane przez Komisję;
- Ławnicy nie powinni brać udziału w postępowaniach sądowych przed Sądem Najwyższym;
- Wprowadzenie nowej instytucji w postaci skargi nadzwyczajnej prowadzi do zagrożenia stabilności systemu prawa. Dodatkowe zagrożenie dla tej stabilności powoduje fakt, że mechanizm ten umożliwia wzruszanie spraw, w których rozstrzygnięcie zapadło dużo wcześniej przed wejściem w życie tego rozwiązania (spraw, w których orzeczenie zapadło od 1997 r. do chwili obecnej);
- Kompetencja w postaci orzekania o ważności wyborów nie powinna zostać przekazana do rozstrzygania przez nowo utworzoną Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych;
- Obniżenie granicy wieku, w którym sędziowie SN przechodzą w stan spoczynku, prowadzi do wcześniejszego usunięcia z SN dużej liczby sędziów (w tym I Prezesa SN), a także do naruszenia ich praw wykonywania zawodu sędziego oraz do zagrożenia niezależności sądownictwa;
- Prezydent jako przedstawiciel władzy wykonawczej nie powinien mieć kompetencji umożliwiającej mu dyskrecjonalne decydowanie o tym, czy sędzia może w dalszym ciągu sprawować swój urząd po osiągnięciu wieku, w którym przechodzi w stan spoczynku;
- 5 kandydatów na stanowisko I Prezesa SN powinno mieć znaczące poparcie Zgromadzenia Ogólnego sędziów SN;
- Należy ograniczyć kompetencje I Prezesa SN polegające na przydziale spraw sędziom oraz wskazywania, który sędzia orzekać będzie w danym składzie orzekającym.

- **Szczegółowe uwagi Komisji do Prawa o ustroju sądów powszechnych**

- Decyzja Ministra Sprawiedliwości polegająca na mianowaniu i odwoływaniu prezesów sądów powinna zostać wcześniej zaakceptowana przez KRS lub zgromadzenia ogólne sędziów danego sądu zwykłą większością głosów. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przedstawianie kandydatów na prezesów sądów przez zgromadzenia ogólne sędziów w celu ich zaakceptowania przez Ministra Sprawiedliwości;
- Minister Sprawiedliwości, jako przedstawiciel władzy wykonawczej nie powinien mieć kompetencji umożliwiającej mu dyskrejonalne decydowanie o tym czy sędzia może w dalszym ciągu sprawować swój urząd po osiągnięciu wieku, w którym przechodzi w stan spoczynku;
- Minister Sprawiedliwości nie powinien posiadać kompetencji umożliwiających mu „dyscyplinowanie” prezesów sądów – każda sankcja wobec prezesów sądów powinna zostać wymierzana w analogicznej procedurze do tych wymierzanych zwykłym sędziom w procedurze dyscyplinarnej;
- Należy ograniczyć władzę prezesów sądów w zakresie przydziału spraw sędziom oraz wskazywania, który sędzia orzekać będzie w danym składzie orzekającym. Wyjątki od ogólnej zasady losowego przydziału spraw sędziom powinny być nieliczne i wyraźnie wskazane przez przepisy prawa;
- Prezes sądu niższej instancji nie powinien być hierarchicznie podporządkowany prezesowi sądu wyższej instancji.

👉 [Zobacz też Załącznik nr 8 - stanowiska organów międzynarodowych na temat zmian prawnych w Polsce](#)

Status prokuratury

Wniosek do TK w sprawie statusu prokuratury

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustawy o prokuraturze. Przepisy te obowiązują od 2016 r. i w ocenie RPO stanowią zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich.

Rzecznik podtrzymuje stanowisko, że ustawa ta nadała ogromne uprawnienia politykowi. Minister sprawiedliwości może bezpośrednio wpływać na prowadzenie konkretnych spraw, decydować o zatrzymaniu czy przeszukaniu. Może o tym informować media, a także może ujawniać tajemnicę śledztwa osobom, które nie pełnią żadnych funkcji publicznych. Dając tak

ogromne uprawnienia politykowi ustawodawca nie zapewnił przy tym żadnych uprawnień jednostce, by mogła chronić swoje prawa i wolności.

Rzecznik uważa za niekonstytucyjne to, że ustawa:

- nakazuje prokuratorom wykonywać polecenia Ministra Sprawiedliwości (sprawującego urząd Prokuratora Generalnego) w sprawach konkretnych czynności procesowych w indywidualnych postępowaniach;
- uprawnia Ministra Sprawiedliwości do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora;
- uprawnia Ministra Sprawiedliwości do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów;
- uprawnia Ministra Sprawiedliwości do udostępniania informacji z konkretnej sprawy osobom, które nie pełnią funkcji publicznych;
- umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości, bez wymogu uzyskania zgody prokuratora prowadzącego postępowanie, przekazanie mediom informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego.

Ustawa stwierdza co prawda, że prokurator przy wykonywaniu czynności jest niezależny, ale ta niezależność zostaje bardzo ograniczona. Prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego, a przełożony ma prawo zmienić jego decyzję, przejąć sprawę i sam wykonywać czynności prokuratorskie w takiej sprawie.

Wcześniej (przed rokiem 2009) prokurator również był obowiązany wykonywać polecenia przełożonego, jednak nie mogły one dotyczyć treści czynności procesowej. A ponieważ Prokurator Generalny nie był równocześnie Ministrem Sprawiedliwości, zarządzenia, wytyczne i polecenia nie były wydawane prokuratorom przez czynnego polityka. Ponadto do zmiany lub uchylecia decyzji uprawniony był wyłącznie prokurator bezpośrednio przełożony.

Opinia Komisji Weneckiej na temat statusu prokuratury

Wprowadzone w 2016 r. zmiany Komisja Wenecka (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo – organ doradczy Rady Europy do spraw prawa konstytucyjnego) oceniła w roku 2017 r.

Wskazała, że połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego spowodowało szereg nierozwiązywalnych problemów związanych z podziałem władz i nie spełnia międzynarodowych standardów dotyczących procedury mianowania prokuratora generalnego oraz jego kompetencji.

Niezwykle szerokie uprawnienie przyznane Ministrowi Sprawiedliwości sprzyjają nadużyciom i politycznej manipulacji, co jest niedopuszczalne w państwie rządów prawa. Zbyt

obszerne uprawnienia w stosunku do prokuratury i sądownictwa skupione w ręku jednej osoby mają negatywne konsekwencje dla ich niezależności od sfery politycznej, a tym samym dla zasady podziału władz i rządów prawa w Polsce

Choć Komisja zauważa, że pewna zależność zwierzchnika prokuratury od rządu co do zasady nie narusza standardów Rady Europy, podkreśla jednak, że w Polsce został wprowadzony model wyjątkowy, polegający nie na podległości, lecz na powierzeniu wprost zwierzchności nad prokuraturą władzy politycznej.

Model, w którym Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym, z samej swej natury uniemożliwia spełnienie standardów związanych z powoływaniem i odwoływaniem zwierzchnika prokuratury zmierzających do zminimalizowania politycznego wpływu na te decyzje. Komisja wskazuje wprost, że system powoływania członka Rady Ministrów jest niemożliwy do zastosowania do powoływania zwierzchnika prokuratury. Ponadto pozwala na sprawowanie tej funkcji przez jedną osobę przez kilka kadencji, co w ocenie Komisji stanowi istotne zagrożenie dla bezstronności.

Komisja odnotowała także istotne obniżenie poziomu kwalifikacji wymaganych do objęcia funkcji Prokuratora Generalnego, co ma służyć umożliwieniu sprawowania jej przez aktywnych polityków. Komisja zwraca szczególną uwagę na paradoksalną sytuację, w której względem zwierzchnika prokuratury w zakresie kompetencji profesjonalnych obowiązuje jedynie wymóg posiadania tytułu magistra prawa, a zatem ma on znacznie niższe kwalifikacje niż osoby, o których powołaniu lub odwołaniu decyduje.

Komisja ponownie podkreśliła wyjątkowość przyjętych w Polsce rozwiązań na tle innych państw Rady Europy, bowiem nawet w systemach, w których przedstawiciel władzy wykonawczej może wydawać instrukcje prokuraturze, przechodzą one przez „filtr” wysoko wykwalifikowanego zwierzchnika prokuratury.

Komisja zauważyła, że Minister Sprawiedliwości może wydawać wiążące polecenia wszystkim prokuratorom w Polsce dotyczące konkretnych spraw przez nich prowadzonych. Komisja podkreśliła istotną zmianę w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, który wprost wykluczał możliwość wydawania poleceń dotyczących treści czynności procesowych (punkt 46). Ponadto prawo do zmiany lub cofnięcia decyzji prokuratora podległego zostało rozszerzone na wszystkich prokuratorów, podczas gdy uprzednio mogło dotyczyć jedynie prokuratora bezpośrednio podległego. Komisja podkreśla, że rozwiązanie to pomija całą hierarchiczną strukturę prokuratury i stanowi szczególne zagrożenie dla prokuratorów niższego szczebla, w przypadku których szansa na opór wobec bezprawnych instrukcji jest mniejsza.

Komisja zwróciła też uwagę na kompetencje Ministra Sprawiedliwości leżące poza sferą prawa karnego. Choć wszelka działalność w tym zakresie winna respektować zasadę podziału

władz i niezależności sądownictwa, prokurator może przystępować do wszelkich spraw cywilnych, niezależnie od woli stron. Komisja wskazuje, że uprawnienie to może prowadzić do konfliktu interesów, bowiem prokurator reprezentuje przede wszystkim interes publiczny (państwa) – jego działania powinny zatem być uzależnione od zgody sądu.

Komisja wyraża zaniepokojenie uprawnieniem Prokuratora Generalnego do przekazywania informacji z toczących się postępowań konkretnym osobom lub mediom, przypominając ponownie, że została ona przyznana aktywnemu politykowi. Komisja podkreśla, że całkowita dowolność w wyborze osób, którym mogą zostać przekazane informacje jest w oczywisty sposób nieproporcjonalna – lista adresatów takich informacji powinna być jasno określona, zaś wykluczeni z niej winni być politycy.

[Zobacz też Załącznik nr 8 - stanowiska organów międzynarodowych na temat zmian prawnych w Polsce](#)

Status pokrzywdzonych oraz ofiar przestępstw

Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym⁵⁴

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje pozycja pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

Istotnym czynnikiem kształtującym tę pozycję są standardy wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady⁵⁵. Podstawowym celem dyrektywy jest wzmocnienie praw ofiar tak, aby każda ofiara przestępstwa w Europie mogła otrzymać minimalny poziom ochrony, informacji, wsparcia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od narodowości i miejsca zamieszkania w UE. Dodatkowo specjalną uwagę poświęcono wsparciu i ochronie ofiar niektórych przestępstw, które szczególnie narażone są na wtórną i ponowną wiktyimizację, zastraszenie oraz odwet ze strony sprawcy, np. ofiarom przemocy ze względu na płeć, czy ofiarom przemocy w bliskich związkach.

a) Pomoc dla pokrzywdzonego i świadka

Państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania w terminie do dnia 16 listopada 2015 r. (art. 27 ust. 1 dyrektywy).

Polska podjęła działania przede wszystkim poprzez uchwalenie ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka oraz wprowadzenie zmian do Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego. Rzecznik powziął jednak wątpliwości, czy dyrektywa została w pełni wdrożona do polskiego systemu prawnego.

Patrz – uwagi dotyczące wdrożenia dyrektywy zawarte w opisie art. 32 ust. 2 Konstytucji

b) Pomoc dla ofiar w rozumieniu i byciu rozumianym

Przepis art. 3 Dyrektywy formułuje obowiązek państwa udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem. W ocenie Rzecznika w polskiej procedurze karnej brak jest systemowych rozwiązań zapewniających egzekucję tego obowiązku. Pojedyncze regulacje przyznające uprawnienia osobom, które nie władają językiem polskim, nie gwarantują prawa do rozumienia podczas

⁵⁴ XI.518.39.2017

⁵⁵ Dyrektywa 2012 r./29/UE z dnia 25 października 2012 r.

wszystkich czynności związanych z postępowaniem. Prawo do rozumienia i bycia rozumianym powinno obejmować praktyczne sposoby dostosowania komunikacji do szczególnych potrzeb konkretnych grup pokrzywdzonych, takich jak osoby niewidzące, głuche, z niepełnosprawnością intelektualną, czy niepełnoletnie. Przepisy Kodeksu postępowania karnego przewidują obowiązek pouczenia pokrzywdzonego przed pierwszym przesłuchaniem o uprawnieniach przysługujących mu jako stronie procesowej w postępowaniu przygotowawczym. Jednakże wzory pouczeń w innych językach dostępne na stronie internetowej m.in. Ministerstwa Sprawiedliwości, nie odpowiadają zmieniającym się przepisom prawa i aktualnym wymaganiom w zakresie obowiązków informacyjnych. Wydaje się także, że wzór pouczenia pokrzywdzonego nie jest sporządzony przystępnym językiem, zrozumiałym dla przeciętnej osoby. Trudno zatem mówić, aby spełnione zostały wymogi określone w art. 4 Dyrektywy.

c) Pomoc dla ofiar, które nie znają języka, którym posługują się przedstawiciele organu

Z art. 5 dyrektywy wynika obowiązek zapewnienia ofiarom, które nie rozumieją języka lub nie mówią językiem używanym przez właściwy organ, możliwości złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w języku, który rozumieją lub uzyskania niezbędnej pomocy językowej. Wynika stąd również obowiązek, by takie osoby otrzymały na wniosek bezpłatne pisemne potwierdzenie złożenia zawiadomienia w zrozumiałym dla siebie języku. W opinii Rzecznika obowiązujące w tej mierze przepisy nie formułują w sposób jednoznaczny takich obowiązków.

Osobnym problemem są praktyczne trudności w dostępie do pomocy tłumaczy, w tym do tłumaczy języka migowego. Prawo dostępu do pomocy prawnej (art. 13 Dyrektywy) nie jest zdaniem Rzecznika w pełni realizowane w odniesieniu do osób głuchych. Do instytucji wymiaru sprawiedliwości nie stosuje się bowiem przepisów ustawy o języku migowym, co oznacza, że osoba głucha nie może skorzystać z bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego poza salą sądową, a więc m.in. w kontaktach z obrońcą lub profesjonalnym pełnomocnikiem.

d) Prawo ofiary do złożenia zawiadomienia przedstawicielom jej państwa, a nie państwa, w którym dokonano przestępstwa

Dyrektywa gwarantuje też ofiarom przestępstw popełnionych w państwach członkowskich innych niż to, w którym mieszkają, prawo do złożenia zawiadomienia właściwym organom państwa zamieszkania. Rzecznik wskazał, że w praktyce duża część zawiadomień o przestępstwie popełnionym w innym niż Polska państwie członkowskim UE nie jest przez

polские органы ścigania w ogóle przyjmowana (udzielane są ustne odmowy), bądź wydawane są w takich przypadkach postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania.

e) Unikanie kontaktu ofiar i sprawców

Kolejne wątpliwości wywołuje zagadnienie wdrożenia standardów wynikających z art. 19 Dyrektywy, z których wynika potrzeba uniknięcia kontaktu między ofiarami i, w razie konieczności, członkami ich rodzin a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne. W tym zakresie wskazane byłoby doprecyzowanie zasad zawartych w k.p.k. w sposób uwzględniający szczególną pozycję ofiar przemocy domowej lub seksualnej, a także przestępstw z nienawiści. Ponadto brak jest regulacji wprost przewidującej możliwość przesłuchania w specjalnych pomieszczeniach dla pokrzywdzonych należących do grup narażonych na dyskryminację, a także ponowną i wtórną wiktymizację (np. ofiar przestępstw z nienawiści, cudzoziemców czy osób z niepełnosprawnościami).

f) Prawo do przesłuchania przez te same osoby

Zaniepokojenie wzbudził także brak przepisu, który gwarantowałby ofiarom prawo do bycia przesłuchiwanym – w miarę możliwości – przez te same osoby. Rzecznik wyraził też wątpliwość, czy w polskim porządku prawnym jest w pełni realizowane prawo ofiar przemocy seksualnej, przemocy na tle płci lub przemocy w bliskich związkach do przesłuchiwania przez osoby tej samej płci co ofiara.

g) Prawo do wystąpienia o wyłączenie jawności rozprawy

Rzecznik zaznaczył również, że jawność rozprawy powinna być wyłączona nie tylko na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie, ale także osoby pokrzywdzonej tego rodzaju przestępstwem. W ocenie Rzecznika istniejąca obecnie luka osłabia pokrzywdzonych, dla których publiczne rozpoznawanie spraw o przestępstwa drastycznie ingerujące w najintymniejszą sferę ich życia zawsze stanowi poważną traumę. Wydaje się ponadto, że w przypadkach, gdy wyłączenie jawności rozprawy miałyby nastąpić ze względu na szczególną sytuację pokrzywdzonego lub jego wniosek, ograniczeniu powinno ulec prawo prokuratora do sprzeciwu wobec wyłączenia jawności. W tym zakresie istnieje potrzeba podjęcia pilnych prac legislacyjnych, mających na celu wzmocnienie pozycji ofiar wskazanych przestępstw na etapie postępowania przed sądem.

h) Unikanie wielokrotnych przesłuchań dzieci

Aktualne pozostają też uwagi, sygnalizowane we wcześniejszym wystąpieniu⁵⁶ do Ministra Sprawiedliwości, w sprawie potrzeby stworzenia odpowiednich i przyjaznych warunków przesłuchań dzieci, w tym unikania wielokrotnego przesłuchiwanie.

Rzecznik podkreślił, że zgodnie z Dyrektywą państwa członkowskie powinny zachęcać do działania organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także blisko z nimi współpracować. Rzecznik zwrócił się⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych wątpliwości oraz o przedstawienie oczekiwanych wyjaśnień.

W 2017 r. Rzecznik odpowiedzi na to obszerne wystąpienie nie otrzymał. W 2018 r. wysłał ponaglenie.

Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich⁵⁸

Odpowiedniej ochrony prawnej nie mają osoby pokrzywdzone przez nieletniego czynem karalnym lub zachowaniem świadczącym o demoralizacji.

Zmiana ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁵⁹ istotnie zwiększyła uprawnienia pokrzywdzonego lecz nie zmieniła jego statusu w postępowaniu:

- pokrzywdzony „może być obecny” na rozprawie, czyli może być jej obserwatorem,
- nie może zaskarżyć orzeczenia kończącego postępowanie, ponieważ nie jest jego stroną (choć ma prawo wniesienia zażalenia na każdą decyzję o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania),
- w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich nie ma ogólnego przepisu zobowiązującego sąd rodzinny do informowania pokrzywdzonego o jego uprawnieniach i obowiązkach.

Minister Sprawiedliwości podzielił⁶⁰ pogląd Rzecznika⁶¹, że rola pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich została ukształtowana w sposób specyficzny. Jednak pokrzywdzony ma szeroki zakres uprawnień: prawo zaskarżania postanowień o umorzeniu postępowania i o odmowie wszczęcia postępowania, zaskarżenie postanowienia o zawieszeniu postępowania, możliwość mediacji z nieletnim, o ile sąd tak zadecyduje, prawo do obecności na

⁵⁶ Informacja RPO za 2015 r., str. 58

⁵⁷ XI.518.39.2017 z 10 sierpnia 2017 r.

⁵⁸ II.518.5.2017

⁵⁹ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. poz. 1654, ze zm.)

⁶⁰ Pismo z 21 listopada 2017 r.

⁶¹ [II.518.5.2017 z 23 października 2017 r.](#)

rozprawie, prawo do składania wniosków dowodowych do czasu rozpoczęcia rozprawy lub posiedzenia, prawo do przeglądania akt i robienia z nich odpisów, z wyłączeniem wywiadów środowiskowych i opinii o nieletnim czy prawo do informacji o treści orzeczenia kończącego postępowanie.

O ulotkach dla uczestników postępowań, w tym pokrzywdzonych, świadków (także nieletnich) mowa jest w omówieniu art. 41 ust. 2 i 3 Konstytucji

Ustanowienie kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców⁶²

Profesjonalna pomoc małoletniemu pokrzywdzonemu w sprawie karnej, zwłaszcza kiedy sprawcą jest osoba najbliższa, jest warunkiem rzetelnego postępowania karnego, w którym urzeczywistnione będą zasady współżycia społecznego, a jednocześnie poszanowana będzie godność ofiary przestępstwa.

W wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził⁶³ potrzebę działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w postępowaniach karnych w zakresie reprezentacji osób małoletnich przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy. Trybunał wskazał dwa obszary, które powinny zostać uregulowane:

- konieczne są regulacje, które określałyby, jakie wymagania powinny spełniać osoby mające pełnić funkcję procesowego kuratora dla małoletnich pokrzywdzonych,
- niezbędne jest wyraźne przyznanie rodzicom w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka w sytuacji, gdy jest ono reprezentowane przez kuratora.

W doktrynie wskazuje się, że najlepszym rozwiązaniem w zakresie postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego byłoby wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego przepisu, zgodnie z którym sąd miałby obowiązek ustanowienia dla takiego małoletniego (pokrzywdzonego w postępowaniach karnych, w których oskarżonym jest rodzic małoletniego) kuratora, który musiałby być profesjonalnym pełnomocnikiem procesowym, tj. adwokatem lub radcą prawnym.

⁶² II.518.28.2014

⁶³ Sygn. akt SK 5/12; publ. Dz.U. z 2014 r. poz. 135

W kwestiach nieuregulowanych zastosowanie miałyby przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Nadto, zasadnym byłoby uczynienie sądem właściwym do ustanawiania kuratora w sprawie karnej – sądu karnego (a nie rodzinnego), co pozwoliłoby dodatkowo skrócić postępowanie w sprawie, a także ułatwić ustalanie wysokości wynagrodzenia dla kuratora.

Rzecznik zwrócił się⁶⁴ do Ministra Sprawiedliwości o informacje o działaniach mających na celu kompleksowe i jednolite uregulowanie instytucji kuratora procesowego dla małoletniego pokrzywdzonego przestępstwem dokonany przez rodzica.

Minister poinformował⁶⁵, że w resorcie toczą się prace nad projektem nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego. Przewidziano w nich regulacje określające kwalifikacje kuratorów powoływanych na podstawie art. 99 k.r.o., nałożenie na nich obowiązku udzielania na piśmie temu z rodziców, który nie uczestniczy w postępowaniu, niezbędnych informacji o jego przebiegu i podjętych czynnościach, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie dobro dziecka oraz wprowadzenie podstaw do finansowania wynagrodzenia kuratora ze środków publicznych poprzez odesłanie do zasad zawartych w odpowiednich regulacjach procesowych.

Długotrwałość postępowań w sprawach o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie⁶⁶

W 2017 r. aktualny pozostawał problem długotrwałości postępowań sądowych z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu

Przepisy⁶⁷ miały zapewnić szybką ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak na przykładzie spraw indywidualnych Rzecznik widzi, że dotrzymanie wskazanego w ustawie terminu rozprawy (miesiąc od dnia wpływu wniosku) oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych.

Zdaniem Rzecznika jednym z rozwiązań, mogących przyczynić się do przyspieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach, jest ich rozpoznawanie przez wydziały rodzinne sądów powszechnych. Zgodnie z postanowieniami Prawa o ustroju sądów powszechnych⁶⁸ w sądzie rejonowym może zostać utworzony wydział rodzinny i nieletnich. Z przepisów ustawy

⁶⁴ [II.518.28.2014 z 30 czerwca 2017 r.](#) i [29 listopada 2017 r.](#)

⁶⁵ Pismo z 3 sierpnia 2017 r.

⁶⁶ IV.7214.62.2014

⁶⁷ Art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)

⁶⁸ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.)

o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie wynika jednoznacznie, jaki wydział sądu rejonowego jest właściwy do rozpoznawania spraw o nakazanie opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie. W ocenie Rzecznika sędziowie rodzinni wydają się lepiej przygotowani do orzekania w tego typu sprawach, ponieważ dysponują jednocześnie wiedzą o ewentualnych problemach dotyczących konkretnej rodziny. Zobowiązanie do opuszczenia mieszkania na powyższej podstawie nie jest eksmisją, nie powoduje utraty tytułu prawnego, a jedynie czasowe ograniczenie korzystania z lokalu.

Innym rozwiązaniem, którego przyjęcie mogłoby w sposób istotny spowodować przyspieszenie postępowania w takich sprawach, jest przyznanie tej kategorii spraw szczególnego statusu w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁶⁹. Nie uznaje on bowiem do tej pory spraw tego typu za „sprawy pilne”.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie działań legislacyjnych. Minister wskazał⁷¹, że Zespół do monitorowania Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, zaaprobował rozszerzenie katalogu spraw uważanych za pilne o sprawy toczące się na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Co do propozycji powierzenia tych spraw wydziałom rodzinnym i nieletnich, resort sprawiedliwości już wcześniej dostrzegł celowość takiego rozwiązania.

Uczestnictwo w rozprawach. Postępowania uproszczone

Pozbawienie skarżącego prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego⁷²

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której przystąpił⁷³ Rzecznik, dotyczącą pozbawienia skarżącego prawa do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym.

Trybunał orzekł⁷⁴, że zaskarżony przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do osobistego udziału sprawcy, wobec którego stosowany jest środek zabezpieczający polegający na

⁶⁹ Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)

⁷⁰ [IV.7214.62.2014 z 6 lutego 2017 r.](#)

⁷¹ Pismo z 12 czerwca 2017 r.

⁷² IX.517.74.2015

⁷³ [Informacja RPO za 2014 r., str. 52](#)

⁷⁴ Wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14

umieszczeniu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, w posiedzeniu sądu w sprawie dalszego stosowania tego środka, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz prawem do nietykalności i wolności osobistej.

Mimo iż wyrok Trybunału wszedł w życie 29 marca 2017 r., zakwestionowana norma prawna nie została znowelizowana. Trybunał rozstrzygając w tej sprawie zauważył, iż prawo do bycia wysłuchanym jest elementem składowym rzetelnego i sprawiedliwego postępowania sądowego, równie ważnym jak obowiązek bezstronności sędziego czy jawności postępowania. Ponadto, możliwość udziału w tym posiedzeniu może podlegać ograniczeniu, jednakże takie ograniczenie musi być zgodne z Konstytucją.

Rzecznik zwrócił się⁷⁵ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań legislacyjnych prowadzących do implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Inicjatywę ustawodawczą w tej mierze podjął Senat, przygotowując stosowny projekt ustawy⁷⁶.

Udział osób pozbawionych wolności w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia im przerwy w wykonaniu kary⁷⁷

Osoby odbywające karę pozbawienia wolności żaliły się na uniemożliwienie im udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego w przedmiocie udzielenia przerwy w wykonaniu kary.

Dotyczy to sytuacji, gdy skazani wnoszą do sądów apelacyjnych o doprowadzenie na posiedzenia, jednak sądy nie uwzględniają tych wniosków uznając, że udział obrońcy w wystarczającym stopniu zabezpieczy jego interesy.

Podobne wnioski mogą dotyczyć także procedury odwoławczej w innych sprawach wykonawczych, w których skazany przebywa w warunkach izolacji penitencjarnej np. warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary.

W ocenie Rzecznika obecny stan prawny nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych co do obowiązku sądu do zapewnienia skazanemu możliwości udziału w tym posiedzeniu w sytuacji, gdy złoży on wniosek o doprowadzenie, niezależnie od udziału w nim obrońcy⁷⁸. Minister Sprawiedliwości poinformował⁷⁹, że zagadnienie zostało przekazane Zespołowi do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.

⁷⁵ [IX.517.74.2015 z 13 grudnia 2017 r.](#)

⁷⁶ Druk senacki 735

⁷⁷ IX.517.1031.2016

⁷⁸ [IX.517.1031.2016 z 14 listopada 2017 r.](#)

⁷⁹ Pismo z 6 grudnia 2017 r.

Zapewnienie pokrzywdzonemu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniach sądu dotyczących wydania wyroku nakazowego przed rozprawą⁸⁰

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem⁸¹ z dnia 19 grudnia 2016 r. umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów, które pozbawiają pokrzywdzonego prawa do bycia poinformowanym o skierowaniu sprawy na posiedzenie celem wydania wyroku nakazowego,

Trybunał uznał, że skarga ta dotyczyła w istocie zaniechania prawodawczego, niepodlegającego rozpoznawaniu przez Trybunału oraz wskazał, że posiedzenie w celu wydania wyroku nakazowego, o którym mowa w art. 339 §3 pkt 7 k.p.k., ma charakter zamknięty i odbywa się bez udziału stron.

Rzecznik prezentuje pogląd, że przepisy Kodeksu postępowania karnego stwarzają dla pokrzywdzonego swoistą pułapkę, stawiającą go w gorszym położeniu niż inne strony postępowania karnego w przypadku zakończenia procesu wyrokiem nakazowym. W obecnym stanie prawnym pokrzywdzony jest informowany o możliwości zgłoszenia udziału w postępowaniu sądowym w charakterze oskarżyciela posiłkowego do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej, jednak żadne przepisy nie nakazują poinformowania go o tym, że postępowanie przed sądem może zostać zakończone wyrokiem nakazowym, a więc bez rozpoczynania takiego przewodu. Pokrzywdzony działający bez profesjonalnego pełnomocnika może pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, że oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego będzie mógł złożyć po wezwaniu go przez sąd na rozprawę główną. Sytuacja ta wzbudziła wątpliwości Rzecznika, co do zgodności z zasadą sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się⁸² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych. Nie dostał odpowiedzi w 2017 r.

Doręczanie pism sądowych w postępowaniu karnym⁸³

Problem dotyczy nie tylko osób z niepełnosprawnością, ale także innych osób, które z różnych przyczyn nie mogą osobiście odebrać pisma sądowego.

⁸⁰ II.510.840.2016

⁸¹ Sygn. akt SK 21/16

⁸² II.510.840.2016 z 13 marca 2017 r.

⁸³ II.510.14.2017

Zawiadomienie o terminie pierwszej rozprawy głównej bądź o terminie posiedzenia w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania, (czyli pisma sądowe istotne dla oskarżonego) od 1 lipca 2015 r. można doręczyć oskarżonemu jedynie osobiście albo poprzez dwukrotne awizowanie (a pismo dwukrotnie awizowane i nieodebrane uważa się za doręczone). Nie można go wysłać faksem lub pocztą elektroniczną, czy też doręczyć innemu dorosłemu domownikowi.

Osoba przebywająca poza miejscem zamieszkania ma wskazać aktualny adres lub adresata do doręczeń w kraju. Te unormowania Kodeksu postępowania karnego mają jednak sens jedynie w sytuacji, gdy ktoś wie o toczącym się postępowaniu karnym. Korespondencji do niego nie może też odebrać pełnomocnik pocztowy (ustanowiony na podstawie przepisów Prawa pocztowego⁸⁴), bo przepisy przyznają takie prawo w postępowaniu karnym jedynie adwokatom i radcom prawnym⁸⁵.

Tymczasem – zauważa Rzecznik – ochrona praw uczestników postępowania karnego wymaga, aby niezawinione nieodebranie korespondencji z organu procesowego nie kończyło się automatycznie uznaniem, że została ona doręczona, mimo że odbiorca pisma nie przeczytał i nie wie, czego ono dotyczy. Wskazane wydaje się więc rozszerzenie możliwości odebrania awizowanego pisma przez pełnomocnika pocztowego na każdą osobę, podobnie jak ma to miejsce w postępowaniu cywilnym.

Rzecznik zwrócił się⁸⁶ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie stosownych działań legislacyjnych. Odpowiedzi nie dostał.

Możliwość wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu przyspieszonym⁸⁷

Od 15 kwietnia 2016 r. termin do złożenia zapowiedzi apelacji rozpoczyna swój bieg od dnia ogłoszenia (promulgacji) orzeczenia⁸⁸.

Jedyny wyjątek dotyczy oskarżonego pozbawionego wolności, który nie ma obrońcy i – pomimo złożenia wniosku o doprowadzenie go na rozprawę, na której ogłoszono wyrok – nie był na niej obecny. W takich przypadkach czas ten biegnie od daty doręczenia wyroku.

⁸⁴ Ustawa z 23 listopada 2012 r. (Dz.U. z 2016 r. r, poz. 1113, ze zm.)

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym z 10 stycznia 2017 r.(Dz.U. z 2017 r.poz. 92)

⁸⁶ [II.510.14.2017 z 13 kwietnia 2017 r.](#) i z 8 listopada 2017 r.

⁸⁷ II.511.202.2017

⁸⁸ Noweliacja Kodeksu karnego, ustawa z 11 marca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 437)

Skutkiem zmiany jest znaczne ograniczenie możliwości złożenia wniosku o uzasadnienie w postępowaniu przyspieszonym. Ponadto, termin do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku przez oskarżonego w trybie przyspieszonym w większości przypadków nie będzie miał charakteru zawitego (termin zawity to taki, w którym trzeba podjąć określoną czynność, bo inaczej wygasa prawo do niej, ale o przywrócenie takiego terminu, czyli o ponowną możliwość dokonania czynności, można wnosić zgodnie z art. 126 §1 k.p.k.). W konsekwencji, niepodjęcie stosownej czynności przed upływem terminu niezawitego skutkuje definitywną utratą uprawnienia procesowego. Budzi to daleko idące wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Wprowadzona zmiana powoduje znaczne ograniczenie prawa do sądu w zakresie efektywnej i realnej możliwości wniesienia środka zaskarżenia. Zdaniem Rzecznika należałoby zmienić brzmienie art. 517h §1 k.p.k. w ten sposób, aby obydwa wskazane w tej regulacji terminy były terminami zawitymi (pierwszy – rozpoczynający się po ogłoszeniu wyroku a kończący wraz z zamknięciem rozprawy lub posiedzenia; i drugi – trzy dni od daty doręczenia takiego orzeczenia). Można również zmienić przepisy tak, by czas do złożenia wniosku o uzasadnienie dla osoby, której nie doręcza się z urzędu wyroku, został przedłużony do trzech dni od daty jego ogłoszenia. To dałoby możliwość bardziej przemyślanej decyzji o składaniu bądź niekierowaniu zapowiedzi apelacji do sądu, a postępowanie karne w trybie przyspieszonym nie przedłużałoby się nadmiernie. Rzecznik zwrócił się⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie takiej nowelizacji. Odpowiedzi w 2017 r. nie dostał.

Wystawianie zaświadczenia o niezdolności do stawiennictwa na wezwanie organu ochrony prawa⁹⁰

Lekarz sądowy może wystawić zaświadczenie lekarskie o niemożności stawienia się na wezwanie tylko w przypadku choroby samego uczestnika postępowania. Tymczasem niemożność stawiennictwa może być także skutkiem choroby lub wypadku, któremu uległo dziecko lub inny członek rodziny uczestnika postępowania⁹¹.

W ten sposób prawa uczestnika postępowania nie są w wystarczający sposób zabezpieczone. Znalezienie osoby trzeciej, która przejmie opiekę nad chorym, nie zawsze jest bowiem możliwe, szczególnie jeśli doszło do nagłego wypadku lub pogorszenia stanu zdrowia osoby pozostającej pod opieką. Uczestnik postępowania postawiony jest wówczas przed

⁸⁹ [II.511.202.2017 z 7 czerwca 2017 r.](#)

⁹⁰ II.510.146.2017

⁹¹ Ustawa o lekarzu sądowym z 15 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 849, ze zm.)

wyborem między opieką nad chorym a uczestnictwem w postępowaniu – w sytuacji gdy niestawiennictwo może mieć dlań istotne konsekwencje w postaci kary porządkowej lub negatywnego dla niego rozstrzygnięcia (np. oddalenia powództwa lub wydania wyroku nakazowego).

Rzecznik wskazał także, że pouczenia o prawach i obowiązkach uczestników postępowania karnego, których wzory określają odpowiednie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, odwołują się jedynie do przepisów k.p.k. wskazujących, że wyłączną podstawą usprawiedliwienia nieobecności z powodu choroby jest przedstawienie zaświadczenia wydanego przez lekarza sądowego. Nie zawierają zaś informacji o możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa przez organ prowadzący postępowanie, co może u uczestnika postępowania wywołać mylne wrażenie, że taka możliwość w ogóle nie istnieje. Rzecznik zwrócił się⁹² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zmiany przepisów ustawy o lekarzu sądowym. W 2017 r. odpowiedzi nie dostał.

Warunki uznania za skuteczne doręczenia zastępczego⁹³

Problem ten wyszedł na jaw w toku indywidualnej sprawy. Pozwana dostała pismo (tzw. doręczenie zastępcze nakazu zapłaty) na panięskie nazwisko. Uznała takie doręczenie za nieprawidłowe, co podniosła w skardze na orzeczenie referendarza sądowego, które nadawało nakazowi klauzulę wykonalności.

Rzecznik zgłosił⁹⁴ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego doręczeń zastępczych przesyłek sądowych sformułowanego na tle opisanej sprawy przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu: „czy warunkiem uznania za skuteczne doręczenia zastępczego w trybie art. 139 §1 Kodeksu postępowania cywilnego jest wysłanie przesyłki sądowej na aktualne nazwisko adresata?”.

W ocenie Rzecznika art. 139 k.p.c. powinien być interpretowany w sposób, który pozwala uznać przesyłkę sądową za doręczoną pomimo jej nieodebrania, wyłącznie gdy spełnione zostały wszystkie warunki formalne takiego doręczenia, w tym także prawidłowe oznaczenie adresata. Stanowisko takie Rzecznik opiera przede wszystkim na wymogu sprawiedliwości proceduralnej, gwarantowanej każdemu przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika instytucja doręczenia zastępczego jest ograniczeniem prawa do sądu i powinna być dopuszczalna tylko wtedy, gdy spełnia wymogi określone przez Konstytucję.

⁹² [II.510.146.2017 z 20 czerwca 2017 r.](#)

⁹³ IV.510.20.2017

⁹⁴ IV.510.20.2017 z 8 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 105/16

Sąd Najwyższy podjął⁹⁵ uchwałę zbieżną z argumentacją Rzecznika. W ocenie Sądu Najwyższego sąd musi posługiwać się w bezpośrednich kontaktach urzędowych z obywatelem (stroną lub uczestnikiem postępowania) jego aktualnym imieniem i nazwiskiem, nawet wtedy, gdy inne dane pozwalają na identyfikację. Zdaniem Sądu doręczenie pod wadliwym adresem oraz błędnym (nieaktualnym) imieniem i nazwiskiem odbiorcy nie może być, bez względu na źródło lub przyczynę błędu, uznane za dokonane.

Zapewnienie stronom postępowania karnego pełnego i realnego wglądu w przebieg czynności procesowych⁹⁶

Czynności w postępowaniu karnym powinny być obowiązkowo nagrywane.

Art. 147 k.p.k. pozwala na prowadzenie rejestracji dźwięku albo obrazu i dźwięku czynności protokolowanych w postępowaniu karnym po wcześniejszym uprzedzeniu o tym uczestników danej czynności. Co do zasady decyzja, czy prowadzić nagrywanie należy do sędziego prowadzącego postępowanie sądowe lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego śledztwo na etapie postępowania przygotowawczego.

W ocenie Rzecznika taka treść przepisu jest niewystarczająca. Nagrywanie czynności protokolowanych niesie za sobą szereg korzyści o charakterze zarówno organizacyjnym, jak i gwarancyjnym. Zapewnia wierny zapis czynności, więc w przypadku wątpliwości lub zastrzeżeń co do treści protokołu pisemnego stanowi ostateczny, a jednocześnie łatwo dostępny sposób ustalenia jej faktycznego przebiegu. Gdyby więc zawsze było dostępne, skróciłoby pracę sądu prostującego protokół, eliminując konieczność przesłuchiwania uczestników czynności sądowych na okoliczność ich faktycznego przebiegu. Jeszcze istotniejsza wydaje się możliwość pełniejszego zagwarantowania uczestnikom postępowania prawa do rzetelności postępowania oraz lepszej ochrony funkcjonariuszy państwowych przed pomówieniami.

Rzecznik zwrócił się⁹⁷ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia obowiązku rejestrowania (nagrywania dźwięku lub obrazu i dźwięku) czynności, jakie już obecnie stwarza art. 147 k.p.k., na każdą sprawę karną. W 2017 r. odpowiedzi nie dostał.

⁹⁵ [Uchwała z 16 lutego 2017 r., sygn. akt III CZP 105/16](#)

⁹⁶ II.519.1039.2017

⁹⁷ [II.519.1039.2017 z 24 października 2017 r. i 30 listopada 2017 r.](#)

Publiczne ogłaszanie wyroków nakazowych w postępowaniu karnym⁹⁸

Wciąż nierozwiązany pozostaje problem, skąd zainteresowany ma się dowiedzieć, że odpis wyroku nakazowego jest dostępny w kancelarii sądowej.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje zagadnienie publicznego ogłaszania wyroków nakazowych w postępowaniu karnym (art. 418a k.p.k.), a w szczególności to, czy instytucja wyroku nakazowego jest zgodna z Konstytucją, która przewiduje, że wyrok ogłaszany jest publicznie.

Wymaganie publicznego ogłoszenia wyroku oznacza, że rozstrzygnięcie sprawy powinno być podane do publicznej wiadomości. Podstawową formą upublicznienia wyroku jest jego ustne ogłoszenie na otwartym dla publiczności (jawnym) posiedzeniu sądowym po zamknięciu rozprawy. Nie jest to jednak jedyna forma. Za wystarczające można też uznać udostępnienie orzeczenia w siedzibie sądu do wglądu osobom postronnym lub umieszczenie pełnej jego treści w rejestrze lub zbiorze orzeczeń.

Skoro jednak posiedzenie w trybie nakazowym odbywa się bez udziału stron, a o terminie nawet się ich nie zawiadamia, to samo złożenie odpisu wyroku do publicznego wglądu w sekretariacie nie jest w istocie ogłoszeniem wyroku, lecz daje jedynie możliwość zapoznania się z dokumentem zawierającym wydany już wyrok sądu w danej sprawie.

Zdaniem Rzecznika wskazane jest, aby informacja o pełnej treści takiego wyroku została podana do publicznej wiadomości, i to niezwłocznie. Gdyby sekretariat sądu po sporządzeniu wokand z posiedzeń w przedmiocie wydania wyroku nakazowego był zobowiązany wywiesić je na zarządzenie upoważnionego sędziego na tablicy ogłoszeń w budynku sądu, przepis art. 418a k.p.k. w odniesieniu do wyroków nakazowych miałby szansę na realne stosowanie w praktyce. Ponadto, w ten sposób ogłoszenie byłoby publiczne, zatem zostałyby spełnione wymagania konstytucyjne oraz międzynarodowe.

Rzecznik zwrócił się⁹⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie nowelizacji art. 418a Kodeksu postępowania karnego, celem zapewnienia jego zgodności z Konstytucją. W 2017 r. odpowiedzi nie dostał.

⁹⁸ II.511.507.2017

⁹⁹ [II.511.507.2017 z 3 listopada 2017 r.](#)

Skuteczność wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku¹⁰⁰

„Czy wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia wyroku jest skuteczny, jeśli został złożony w dniu ogłoszenia wyroku, ale w chwili poprzedzającej jego ogłoszenie?”. Rzecznik zgłosił¹⁰¹ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zgłoszonego przez sąd okręgowy.

W ocenie Rzecznika należy podzielić liberalny i korzystny dla stron postępowania cywilnego pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym wniosek o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem złożony w dniu ogłoszenia sentencji jest skuteczny także wtedy, gdy chwila jego złożenia poprzedzała moment ogłoszenia sentencji orzeczenia.

24 maja 2017 r. Sąd Najwyższy podjął¹⁰² uchwałę negatywną i stwierdził, że nie jest skuteczne złożenie wniosku o sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku w dniu publikacji, ale przed chwilą jej dokonania.

Odmowa dostępu do informacji niejawnych w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium RP¹⁰³

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na decyzję Rady do Spraw Uchodźców, utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o odmowie nadania cudzoziemcowi, obywatelowi Iraku, statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia ww. ochrony uzupełniającej.

Powodem interwencji Rzecznika był fakt, że w postępowaniu administracyjnym w tej sprawie pełnomocnik działający na rzecz cudzoziemca nie miał dostępu do informacji niejawnych, na podstawie których organy wydały negatywne dla cudzoziemca decyzje. Zarówno Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, jak i Rada ds. Uchodźców odstąpiły też od uzasadnienia wydanych rozstrzygnięć w części dotyczącej stanu faktycznego sprawy.

W piśmie procesowym¹⁰⁴ Rzecznik nie kwestionował, że Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰⁵ i ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium

¹⁰⁰ IV.511.89.2017

¹⁰¹ IV.511.89.2017 z 18 maja 2017 r., sygn. akt III CZP 18/17

¹⁰² [Sygn. akt III CZP 18/17](#)

¹⁰³ XI.542.12.2016

¹⁰⁴ XI.542.12.2016 z dnia 8 listopada 2017 r.

¹⁰⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257)

Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁶ dopuszczają zarówno odmowę dostępu do akt sprawy zawierających informacje niejawne, jak i możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej w zakresie informacji prawnie chronionych. Przepisy te pozostają jednak w sprzeczności z przepisami Dyrektywy unijnej 2013/32¹⁰⁷.

Dyrektywa ta po pierwsze, uzależnia możliwość ograniczenia pełnomocnikowi cudzoziemca dostępu do informacji znajdujących się w aktach danej sprawy od ustanowienia przez państwo członkowskie gwarancji proceduralnych, łagodzących skutki takiego ograniczenia. Po drugie, zobowiązuje państwo do zapewnienia, że w przypadku odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wydana decyzja zawierać będzie pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne¹⁰⁸. W pierwszym przypadku, sugerowaną przez Dyrektywę gwarancją proceduralną jest udzielenie dostępu do informacji lub źródeł, które mają znaczenie dla przyznania ochrony międzynarodowej, doradcy bądź zastępcy prawnemu, który zostanie sprawdzony pod względem bezpieczeństwa osobowego. Zastosowanie przez organy przepisów prawa krajowego, pomimo ich sprzeczności z przepisami prawa unijnego, prowadziło, w ocenie Rzecznika, do naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych UE¹⁰⁹, który gwarantuje prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

W przypadku, gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił przyjętej przez Rzecznika Praw Obywatelskich interpretacji przepisów Dyrektywy 2013/32, Rzecznik zasugerował sądowi skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE. Treść pytań Rzecznik zawarł w piśmie procesowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił jednak skargę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także odmówił uwzględnienia zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W rozstrzygnięciach organów obu instancji, tj. Rady ds. Uchodźców i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, sąd nie dopatrył się bowiem uchybień, które mogłyby uzasadniać ich uchylenie. Sąd stwierdził, że sposób wdrożenia (implementacja) do polskiego porządku prawnego przepisów Dyrektywy 2013/32 odpowiada jej celom, a przepisy prawa polskiego zapewniają w dostatecznym stopniu ich realizację. Sąd wskazał równocześnie Rzecznika Praw Obywatelskich jako instytucję, która pełnić powinna funkcję „specjalnego pełnomocnika”, a tym samym realizować gwarancje proceduralne prawa do obrony, o których mowa w przepisach

¹⁰⁶ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1836 z późn. zm.)

¹⁰⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013 r./32 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.U.U.E.L.2013 180.60)

¹⁰⁸ Art. 23 ust. 1 i art. 11 ust. 2 Dyrektywy 2013 r./32

¹⁰⁹ Dz.U.U.E.C.2007.303.1 z 14 grudnia 2007 r.

Dyrektywy 2013/32. Przy takiej argumentacji sąd uznał za bezzasadne skierowanie wniosku o rozstrzygnięcie wstępne (o zadanie pytań prejudycjalnych) do Trybunału Sprawiedliwości UE.

5 stycznia 2018 r. Rzecznik złożył od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zmiana funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

W 2017 r. Trybunał Konstytucyjny istotnie zmienił zasady swojego działania i obsadę. Zmiany te miał znaczący wpływ na prawa obywateli. Uwagę zwracają dane statystyczne, z których wynika, że w latach 2016 i 2017 znacznie zmniejszyła się liczba rozpatrywanych przez Trybunał spraw, w tym co istotne skarg konstytucyjnych kierowanych przez obywateli¹¹⁰. Zmniejszyła się również liczba spraw kierowanych przez obywateli do TK.

W 2017 r., Trybunał Konstytucyjny wydał 12 wyroków rozpatrujących skargi konstytucyjne, z ogółu 36 wydanych wyroków¹¹¹. W 2016 r. zaś – 15 wyroków dotyczących skarg konstytucyjnych, a także 18 postanowień o umorzeniu postępowania na 39 wszystkich wyroków i 99 postanowień. Natomiast zestawiając te dane z rokiem 2015 należy wskazać, że Trybunał wydał wówczas aż 41 wyroków i 29 postanowień w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną spośród ogólnej liczby 63 wyroków i 173 postanowień¹¹². W przypadku wpływu spraw należy zauważyć, że w roku 2017 wpłynęło 234 skargi konstytucyjne, w 2016 r. - 267, natomiast w 2015 r. - 408.

☞ Informacje statystyczne dotyczące spraw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez RPO znajdują się w Załączniku nr 1 do Informacji

Zasady publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego¹¹³

Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą przyjętego w 2017 r. podziału orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na wyroki oraz „rozstrzygnięcia” – podział ten w istocie prowadzi do dokonywania oceny orzeczeń TK przez organ władzy ustawodawczej i wskazywanie, które z orzeczeń zostały „podjęte z naruszeniem ustawy”.

Ponadto nowe przepisy uprawniające p.o. Prezesa Trybunału do zarządzenia ogłoszenia tych orzeczeń w dziennikach urzędowych zwalniają z obowiązku ogłoszenia w dziennikach urzędowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą oraz przewidują określoną publikację orzeczeń według kryterium czasu ich podjęcia (temporalnego). Rzecznik kwestionował także możliwość powierzenia sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału kompetencji do zarządzania ogłaszaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziennikach urzędowych oraz do dokonywania selekcji

¹¹⁰ Zob.: <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/>

¹¹¹ http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/statystyka/Statystyka_za_rok_2017.pdf

¹¹² <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/>

¹¹³ VII.510.31.2016

tych orzeczeń na te, które podlegają opublikowaniu i te, które, z uwagi na to, że dotyczą aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, nie podlegają publikacji.

Rzecznik skierował¹¹⁴ więc wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją:

- ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału konstytucyjnego¹¹⁵,
- ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁶,
- a także ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹¹⁷.

Zdaniem RPO ustawy naruszyły w ten sposób postanowienia Konstytucji, która określa ustrój Rzeczypospolitej jako taki, który opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej oraz niezależności sądów i trybunałów, a także narusza postanowienia Konstytucji dotyczące ogłaszania orzeczeń TK

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił obaw Rzecznika. Zdaniem TK przepis nie narusza Konstytucji, gdyż w przypadku aktów Trybunału, które objęte są zaskarżonym przepisem, nie doszło do wydania orzeczenia w sposób zgodny z przyjętą procedurą postępowania, a działanie ustawodawcy ma na celu usunięcie niepewności prawnej.

Nowa obsada Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁸

Kolejny problem konstytucyjny dotyczy ponownego usiłowania przez ustawodawcę dokonania zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie w tej obsadzie sędziów, którzy zostali prawidłowo wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienie ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji.

W ocenie Rzecznika ustawodawca czynił to wbrew ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie ustawodawca usiłuje powiększyć liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego ponad konstytucyjny limit 15 sędziów.

Trybunał nie zgodził się z argumentem, że dane osoby zostały wybrane na już zajęte miejsca sędziów. W ocenie TK dopiero ślubowanie wobec Prezydenta RP jest aktem, który decyduje o możliwości podjęcia czynności sędziowskich i jako taki decyduje o procedurze zakończenia kreowania

¹¹⁴ [VII.510.31.2016 z 27 stycznia 2017 r.](#), sygn. akt. K 1/17

¹¹⁵ Ustawa z 13 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2074)

¹¹⁶ Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 2073)

¹¹⁷ Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 2072)

¹¹⁸ VII.510.45.2015

danej osoby na stanowisku sędziego TK, a sędzia, który nie złożył ślubowania, nie może podjąć swoich obowiązków.

W odniesieniu do zarzutu ponownego usiłowania zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał uznał, że żaden przepis Konstytucji nie pozwala na to, by punktem odniesienia analizy hierarchicznej zgodności prawa było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Należy dodatkowo zauważyć, że w 2017 r. zmarły dwie osoby, które w 2015 r. zostały wybrane do Trybunału na obsadzone już miejsca. Jednak Prezydent ponownie nie przyjął ślubowania od tych sędziów, a parlament wybrał ponownie na te obsadzone już miejsca nowe osoby.

Regulacje odnoszące się do postępowania dyscyplinarnego sędziów TK

Za niezgodne z Konstytucją Rzecznik uznał także przepisy przyznające władzy wykonawczej prawo do wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik stoi na stanowisku, że dla realizacji wynikającego z Konstytucji obowiązku zachowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są prawne gwarancje tej niezawisłości.

Oceniając ten zarzut Trybunał stwierdził, że uczynienie Prezydenta podmiotem uprawnionym do zainicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK wynika z ustrojowej pozycji tego organu jako głowy państwa. W ocenie TK konstrukcja polegająca na możliwości działania Prezydenta jedynie po złożeniu wniosku przez Prokuratora Generalnego i po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi wyraz współdziałania i równoważenia się władzy, a zarazem chroni przed arbitralnością podejmowanej decyzji.

Postępowanie przed TK w sytuacji utraty mocy obowiązujących przepisów

W ocenie Rzecznika za niekonstytucyjne należało uznać także wprowadzone w ustawie rozwiązanie przewidujące, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ale jedynie, jeśli postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną.

Jeśli dane postępowanie zostało zainicjowane inaczej (wnioskiem albo pytaniem prawnym), ww. przesłanka nie występuje i Trybunał zobowiązany będzie do umorzenia postępowania. Takie rozwiązanie pozbawia możliwości uzyskania wiążącego i ostatecznego

merytorycznego orzeczenia o konstytucyjności tylko z powodu innego trybu wszczęcia postępowania przed TK.

W ocenie Trybunału sformułowany przez Rzecznika zarzut dotyczył braku określonych rozwiązań legislacyjnych, z których ustawodawca zrezygnował świadomie, tym samym postępowanie w tym zakresie zostało przez Trybunał umorzone.

W tej sprawie Rzecznik poinformował¹¹⁹, że z uwagi na *zasadę nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie) osoby, których prawo do zasiadania w Trybunale jest kwestionowane, powinny wyłączyć się ze składu orzekającego. Z uwagi na brak reakcji zainteresowanych Rzecznik złożył wniosek o wyłączenie prof. Henryka Ciocha i prof. Mariusza Muszyńskiego. Trybunał nie uwzględnił wniosku RPO w tym zakresie¹²⁰

Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego zdanie odrębne złożył sędzia Leon Kieres.

Spór o wybór dotychczasowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹²¹

Rzecznik przystąpił¹²² do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny zgłosił wątpliwości co do zgodności uchwały Sejmu z 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹²³. W ocenie wnioskodawcy procedura wydania uchwały przeczy wyborowi indywidualnemu, ponadto w uchwale nie zostało wskazane, na które z wakujących miejsc zostały wybrane poszczególne osoby.

W ocenie Rzecznika wniosek Prokuratora Generalnego nie tylko nie ma uzasadnionych merytorycznych podstaw, lecz także dotyczy materii, która nie podlega rozpoznaniu (kognicji) Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od tego Rzecznik zwracał uwagę, że nie można podzielić zarzutu wnioskodawcy, że „uchwała, w której wskazano trzy osoby na stanowiska sędziów TK, nie zawiera znamion wyboru indywidualnego ani w płaszczyźnie proceduralnej, ani w płaszczyźnie materialnej”. Tezie tej przeczy w sposób wyraźny sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu RP VI kadencji (s. 277), z którego wynika że Piotr Tuleja uzyskał w głosowaniu 348 głosów, Stanisław Rymar uzyskał 203 głosy,

¹¹⁹ Pismo z 12 października 2017 r.

¹²⁰ Postanowienie TK z dnia 24 października 2017 r.

¹²¹ VII.510.9.2017

¹²² VII.510.9.2017 z 9 lutego 2017 r., sygn. akt U 1/17.

¹²³ Uchwała z 26 listopada 2010 r. (M.P. Nr 93 poz. 1067).

zaś Marek Tadeusz Zubik uzyskał 200 głosów. Umieszczenie owych wyników głosowania indywidualnego w jednej uchwale sejmowej nie świadczy natomiast o ich „zablokowanym” wyborze.

W sprawie tej Rzecznik złożył też wniosek o wyłączenie z rozpoznania sprawy prof. Mariusza Muszyńskiego, uzasadniając to koniecznością wyłączenia ze składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego osoby obsadzonej na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego w sposób niezgodny z prawem. Trybunał postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r., postanowił nie wyłączać Mariusza Muszyńskiego.

Sprawa nie została jeszcze rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Ocena prawidłowości umocowania danej osoby do dokonywania czynności przewidzianych dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego¹²⁴

Rzecznik zgłosił też¹²⁵ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dotyczącym pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie z wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o udzielenie zabezpieczenia.

Sąd Apelacyjny nabrał wątpliwości, czy sąd powszechny jest kompetentny do oceny, czy osoba powołana na wolne stanowisko Prezesa TK jest umocowana jako strona albo uczestnik postępowania cywilnego do dokonywania czynności Prezesa TK, jeżeli z kopii dokumentów złożonych do akt wynikać mogą wątpliwości co do prawidłowości jej wyboru (przewidzianej w art. 194 ust. 2 Konstytucji przesłanki przedstawienia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kandydatów na to stanowisko).

Zdaniem Rzecznika jeśli są uzasadnione wątpliwości, sąd powszechny jest uprawniony do oceny prawidłowości powołania danej osoby na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli ocena ta jest niezbędna do zbadania umocowania tej osoby do dokonywania w imieniu Trybunału Konstytucyjnego czynności procesowych przed tym sądem. Prezes TK kieruje bowiem pracami Trybunału, reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności określone w ustawach i regulaminie Trybunału.

Powołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego stanowi prerogatywę Prezydenta. Ale żeby mógł z niej skorzystać, kandydatury musi mu przedstawić Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Jeśli nie ma uchwały Zgromadzenia, w ogóle nie aktualizuje się uprawnienie Prezydenta RP do powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika, realizacja prerogatywy prezydenckiej musi odbywać się na podstawie i w granicach prawa, wymaga tego także zasada podziału władz oraz zasada odrębności i niezależności sądów i Trybunałów.

¹²⁴ VII.510.24.2017

¹²⁵ VII.510.24.2017 z 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SZP 2/17.

Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały i stwierdził¹²⁶, że Prezes TK, będąc „tylko” organem władzy publicznej w dacie złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia (25 listopada 2016 r.), nie posiadał zdolności sądowej (zdolności do bycia stroną/uczestnikiem jakiegokolwiek postępowania cywilnego). W tej sytuacji wniosek Prezesa TK inicjujący niniejszą sprawę, złożony przez ówczesnego piastuna tego organu władzy publicznej – Andrzeja Rzeplińskiego, nie mógł zostać merytorycznie rozpoznany i podlegać odrzuceniu na podstawie art. 199 pkt 3 k.p.c. Tym samym problem prawny przedstawiony w postanowieniu Sądu Apelacyjnego nie spełnia kryteriów określonych w art. 390 §1 k.p.c., wobec czego podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały rozstrzygającej ten problem nie było możliwe.

Inne kwestie związane z sądownictwem

Wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego¹²⁷

Równoległe z toczącymi się pracami nad zmianami dotyczącymi sądownictwa w 2017 r. zakwestionowana została przez grupę posłów procedura wyboru dotychczasowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Rzecznik zgłosił¹²⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie tego wniosku, nie został jednak do postępowania dopuszczony.

Pierwszy zarzut odnosił się do braku uregulowania na poziomie ustawowym zasad wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Zdaniem Rzecznika należy uznać, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii Sądu Najwyższego domaga się pozostawienia pewnego zakresu spraw do jego wewnętrznej regulacji).

Drugi zarzut sprowadzał się do uznania, że ustawodawca nie przewidział wydania uchwały w sprawie wyboru i przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. (W ocenie Rzecznika, mimo braku wyraźnego przepisu ustawy zasadniczej, należy przyjąć, że taka kompetencja SN wynika z konstytucyjnych zasad niezależności sądownictwa).

Trybunał Konstytucyjny ogłosił rozstrzygnięcie (w składzie, w którym zasiadały również osoby niebędące sędziami TK)¹²⁹, w którym uznał, że tryb wyboru Pierwszego Prezesa SN powinien być uregulowany w ustawie, a nie w regulaminie Sądu Najwyższego. Jednocześnie

¹²⁶ Postanowienie z 12 września 2017 r., sygn. akt. III SZP 2/17

¹²⁷ VII.510.19.2017

¹²⁸ [VII.510.19.2017 z 31 marca 2017 r.](#), sygn. akt K 3/17

¹²⁹ Wyrok z 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17

Trybunał uznał, iż samo powołanie przez Prezydenta Pierwszego Prezesa SN nie może być kwestionowane. Skutkiem wskazanego wyroku Trybunału którego skutkiem jest przede wszystkim konieczność podjęcia interwencji prawodawczej i takie ukształtowanie procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, by odpowiadała ona standardom wynikającym z Konstytucji.

Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do TK w sprawie Regulaminu urzędowania sądów powszechnych¹³⁰

Równoległe do zmian w sądownictwie toczyła się przed Trybunałem Konstytucyjnym także sprawa z wniosku dotychczasowej Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie¹³¹ zgodności niektórych przepisów Regulaminu urzędowania sądów powszechnych z Konstytucją. Rzecznik przystąpił do tego postępowania¹³².

Analiza okoliczności prac nad projektem rozporządzenia z dnia 26 października 2015 r. doprowadziła do konkluzji, że w trakcie wydania przez Ministra Sprawiedliwości Regulaminu urzędowania sądów powszechnych¹³³ doszło do ograniczenia możliwości realizacji przez KRS jej konstytucyjnej funkcji. W konsekwencji uznać należy, że Regulamin został uchwalony w trybie nieodpowiadającym wymaganiom zawartym w Konstytucji.

Kolejny zarzut Krajowej Rady Sądownictwa dotyczył zasad przydziału spraw wpływających do sądów. „Sztwywny przydział” spraw sędziom określony w Regulaminie, nieuwzględniający specyfiki i warunków panujących w konkretnym sądzie, okręgu czy apelacji, zamiast przyczyniać się do sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może prowadzić do naruszenia prawa obywateli do sądu.

Kolejna grupa zastrzeżeń KRS dotyczyła szeregu regulacji zawartych w Regulaminie, które zdaniem Rady odnoszą się do działalności orzeczniczej sądów w poszczególnych rodzajach spraw sądowych. Całokształt tych regulacji prowadził do wniosku, że Regulamin stanowi dodatkowy akt normatywny regulujący problematykę postępowania sądowego i czynności podejmowanych w nim przez sądy.

Krajowa Rada Sądownictwa wycofała w całości swój wniosek, wobec czego Trybunał Konstytucyjny umorzył¹³⁴ postępowanie.

¹³⁰ VII.510.30.2016

¹³¹ VII.510.30.2016 z 2 stycznia 2017 r., sygn. akt U 7/16

¹³² Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r.r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)

¹³³ Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, ze zm.)

¹³⁴ Postanowienie z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt U 7/16

Sprawa pani G. Sprzeciw wobec decyzji sądu¹³⁵

Pani G. nie zapłaciła opłaty za użytkowanie wieczyste. Komornik rozpoczął egzekucję, a pani G. złożyła od tego sprzeciw do sądu. Sąd zaczął procedować i wydał zarządzenie dotyczące terminu wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty i klauzuli wykonalności.

Pani G. wykonała zarządzenie sądu i złożyła kolejny sprzeciw w terminie – ale sąd go oddalił z powodu braków formalnych. Dlatego według sądu termin przepadł.

Pani G. twierdziła jednak, że zrobiła to na czas i zwróciła się o pomoc do Rzecznika.

Po analizie akt Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Wydziału Cywilnego Sądu wskazując, że zarządzenie Sędziego Sądu Rejonowego o zwrocie wniosku pozwanej zostało wydane, kiedy sąd nie dysponował jeszcze w ogóle poświadczeniem, że pozwana odebrała wezwania do usunięcia braków.

W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, trzeba podjąć dalsze czynności w sprawie. W odpowiedzi sąd przesłał do wiadomości Rzecznika postanowienie, w którym sąd uchylił poprzednie zarządzenie i przywrócił pozwanej termin do wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym.

[Zobacz też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Korzeniak v. Polska, 10/1/2017, skarga nr 56134/08](#)

Sprawa dotyczyła zarzutów braku bezstronności Sądu Najwyższego, w którego składzie zasiadł ten sam sędzia, który wcześniej w postępowaniu toczącym się przed Sądem Apelacyjnym również zasiadał w składzie, który uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania

¹³⁵ IV.000.69.2017