



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 27-12-2021 r.

Marcin Wiącek

VII.510.125.2021.CW

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 grudnia 2021 r. z prośbą o przedstawienie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, pragnę zwrócić się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przyjęcie następującego stanowiska Rzecznika w odniesieniu do tego projektu. Zawarte poniżej uwagi odnoszą się zarówno do projektowanych przepisów nowelizacji, jak i obecnego kształtu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.; dalej jako pusp).

Spis treści

Regulacje dotyczące nakładania kar w ramach sprawowania policji sesyjnej	2
Gradacja kar w ramach sprawowania policji sesyjnej (art. 49 § 1 ustawy pusp)	2
Prawo do obrony a możliwość nałożenia kary bez wysłuchania na podstawie (projektowany art. 49 § 5 i § 6)	4
Brak wymogu uzasadnienia postanowienia w przedmiocie nałożenia kary w ramach sprawowania policji sesyjnej (art. 49 i 50 ustawy pusp)	7
Właściwość innego składu sądu w sprawach nałożenia kary w ramach sprawowania policji sesyjnej (projektowany art. 49 i 50)	7
Natychmiastowość wykonania postanowienia o nałożeniu kary	10
Uprawnienia kontroli osobistej pracowników ochrony sądów (art. 54 pusp w projektowanym brzmieniu)	10
Udostępnienie akt postępowania Ministrowi Spraw Zagranicznych	13
Podsumowanie	16

Regulacje dotyczące nakładania kar w ramach sprawowania policji sesyjnej

Gradacja kar w ramach sprawowania policji sesyjnej (art. 49 § 1 pusp)

1. Na wstępie Rzecznik pragnie zaznaczyć, że możliwość nakładania kar na podsądnych w ramach tzw. policji sesyjnej jest uzasadniona z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowego przebiegu procesów sądowych i zachowania powagi sądu, która jest konieczna z punktu widzenia społecznego uznania sądów jako organów władzy publicznej (zob. m. in. art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Wartość ta z punktu widzenia Konstytucji RP nie podlega jednak absolutnej ochronie i powinna być ważona z perspektywy konieczności zagwarantowania obywatelom wolności wypowiedzi, której swobodne wykonywanie ma także istotne znaczenie dla prawidłowego sprawowania przez sądy ich społecznej funkcji rozwiązywania sporów poprzez wymiar sprawiedliwości w sprawach indywidualnych z uwzględnieniem uzasadnionych oczekiwań i interesów obywateli. Odpowiednie uwagi w tej materii Rzecznik sformułował już w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 lutego 2019 r. (znak sprawy: VII.510.80.2018). O potrzebie zapewnienia wolności wypowiedzi na gruncie Prawa o ustroju sądów powszechnych wypowiadał się także Sąd Najwyższy. W postanowieniu z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt WZ 28/13, stwierdził, że „sędzia jako przedstawiciel władzy sądowniczej pełni służbę publiczną i orzekając w wielu sprawach o różnym, często znacznym stopniu skomplikowania stanu faktycznego i prawnego, musi liczyć się z krytycznymi uwagami, bywa, że niezasadnymi, wypowiadanymi pod jego adresem”.
2. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 49 § 1 pusp, „w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 3000 złotych lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni; osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania”. Możliwość stosowania przez sąd sankcji w celu utrzymania i przywrócenia ładu procesowego oraz ochrony praw wszystkich uczestników procesu przed poważniejszymi naruszeniami ich praw stanowi zastaną praktykę sądową. Przewidziane w ustawie kary wymierzane w ramach policji sesyjnej mogą jednak stanowić dotkliwą ingerencję w życie osoby ukaranej. Szczególnie dotyczy to kary pozbawienia

wolności, ingerującej w jedną z najważniejszych wartości, jaką jest wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP).

3. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich rekomenduje dodanie do projektowanej treści art. 49 § 1 pusp sformułowania, które wskazywałoby na obowiązek gradacji kar nakładanych przez sąd w ramach sprawowania policji sesyjnej. Ma to miejsce na przykład w przypadku przepisu pozwalającego sądowi na wydalenie osoby biorącej udział w sprawie, które może mieć miejsce jedynie jeśli po uprzednim upomnieniu tej osoby oraz uprzedzeniu jej o skutkach prawnych jej nieobecności przy czynnościach sądowych, osoba nadal zachowuje się w sposób określony (zob. art. 48 § 1 i § 2 pusp). Podobnie na gruncie przepisu art. 49 pusp istnieje konieczność określenia, że nakłada kara jest proporcjonalna, co może mieć na przykład formę warunkowości nałożenia kary pozbawienia wolności opartą o wcześniejsze nałożenie innych kar w powiązaniu ze stwierdzeniem braku ich skuteczności.
4. Rzecznik pragnie przy tym podkreślić, że kara pozbawienia wolności jest bardzo inwazyjna i powinna być nakładana jedynie w bardzo wyjątkowych okolicznościach, szczególnie jeśli ma to miejsce w ramach procedur, które nie przewidują pełni gwarancji właściwych postępowaniom o charakterze represyjnym. Proporcjonalność nakładania kar w tego rodzaju postępowaniach o niesamodzielnym charakterze podlega bowiem szczególnie ostrożnej ocenie, co wynika z treści przytoczonego przez projektodawcę orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: „ETPCz”) z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie *Słomka przeciwko Polsce* (nr skargi 68924/12). W treści uzasadnienia tego wyroku Trybunał odniósł się do kwestii oceny proporcjonalności i uznał, że już sam brak odpowiednich gwarancji procesowych przesądza o naruszeniu przepisów Konwencji, niezależnie od innych aspektów sprawy takich jak forma czy treść wypowiedzi skarżącego, kontekst, w jakim została ona złożona, ani charakter i dotkliwość nałożonych kar (par. 77). Ze stwierdzenia tego wynika jednak, że dotkliwość kary stanowi jeden z elementów testu proporcjonalności. Biorąc to pod uwagę, należy uznać, że wprowadzenie stopniowania kar na gruncie przepisów pusp jest uzasadnione i mogłoby przyczynić się do lepszej realizacji wymogów wynikających z orzecznictwa ETPCz dotyczącego sprawowania sądowej policji sesyjnej.

Prawo do obrony a możliwość nałożenia kary bez wysłuchania na podstawie (projektowany art. 49 § 5 i § 6 pusp)

5. W odniesieniu do projektowanej możliwości nakładania kar w ramach policji sesyjnej przez sąd na posiedzeniu bez udziału osoby, która dopuściła się naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych na piśmie (obecny art. 49 § 3 ustawy pusp w zw. z projektowanym

brzmieniem art. 49 § 5 oraz § 6 tejże ustawy) wskazać należy, że projekt ustawy nie spełnia standardów prawa do obrony określonych w orzecznictwie ETPCz, w tym przywołanego wyżej wyroku w sprawie *Słomka p. Polsce*, którego wykonanie na gruncie prawa polskiego zgodnie z deklaracją projektodawcy ma stanowić projekt ustawy. W wyroku tym Trybunał podkreślił wyraźnie, że sytuację skarżącego z punktu widzenia zgodności z Konwencją pogarsza fakt, że orzekając pod nieobecność skarżącego, sędziowie nie dali mu żadnej możliwości ustosunkowania się do poczynionych ustaleń ani złożenia wyjaśnień i oświadczeń w tym zakresie (par. 47 uzasadnienia wyroku). Umożliwienie jakiegokolwiek formy prawa do obrony w postaci prawa do przedstawienia stanowiska ustnie lub na piśmie jest zatem z punktu widzenia orzecznictwa ETPCz konieczne przy nakładaniu kar w ramach policji sesyjnej, a prawo to nie powinno podlegać wyłączeniu. Podobne wnioski płyną z drugiego orzeczenia ETPCz przywołanego przez projektodawcę, tj. z wyroku z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie *Lewandowski p. Polsce* (skarga nr 66484/09; par. 10 i 46) (zob. także wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie *Kyprianou p. Cypru*, skarga nr 73797/01, par. 17).

6. W kontekście powyższego odnieść się należy w szczególności do treści uzasadnienia przedstawionego projektu ustawy. Jak wskazuje projektodawca, „w odróżnieniu od naruszeń mających miejsce w trakcie czynności sądowych, które zazwyczaj mają charakter impulsywny, naruszenie dokonywane na piśmie może zostać poprzedzone namysłem, dlatego uzasadniona wydaje się wynikająca z proponowanego § 5, oraz w zdaniu drugim § 6 możliwość wymierzenia kary porządkowej na posiedzeniu bez udziału osoby sprawcy i bez wymogu wysłuchania osoby, która dopuściła się naruszenia. Jednocześnie przepis nie stoi na przeszkodzie wysłuchaniu, jeżeli sąd stwierdzi taką potrzebę”.
7. W tym miejscu Rzecznik pragnie wyraźnie zaznaczyć, że rozumowanie tego rodzaju jest z gruntu nieprawidłowe i niezgodne z wymogami z zakresu odpowiednich gwarancji procesowych w ramach postępowań o charakterze represyjnym na gruncie zarówno Konwencji, jak i Konstytucji RP. Należy wyraźnie podkreślić bowiem, że okoliczności wskazujące na potrzebę surowszej kary (takie jak strona podmiotowa czynu, w tym zamysł i intencja) uzasadniają – z uwagi na zagrożenie nałożenia bardziej inwazyjnego ograniczenia praw i wolności – szersze gwarancje prawa do obrony, a nie ich uszczuplenie. Jeśli zatem – jak sugeruje projektodawca – dokonanie zniewagi sądu w formie pisemnej zasługuje na surowszą karę, to gwarancje prawa do obrony, w tym prawa do wysłuchania, powinny być szersze niż w pozostałych przypadkach. Umożliwienie nałożenia kary na posiedzeniu bez udziału osoby, która ma podlegać karze, bez możliwości przedstawienia stanowiska ustnie lub pisemnie w określonym ustawowo terminie, należy uznać zatem za

niespełniające wymogów określonych na gruncie Konwencji i Konstytucji RP jako nieproporcjonalne ograniczenie prawa do obrony.

8. Rzecznik ma świadomość, że – jak podkreślił ETPCz w wyroku w sprawie *Słomka p. Polsce* – postępowanie prowadzone pod nieobecność oskarżonego nie jest co do zasady niezgodne z Konwencją, jeżeli jednak zainteresowana osoba może następnie doprowadzić do tego, aby sąd, po jej wysłuchaniu, ponownie rozstrzygnął co do meritum oskarżenia, tak pod względem prawnym, jak i faktycznym (par. 43; zob. *Poitrimol przeciwko Francji*, 23 listopada 1993 r., § 31, Seria A nr 277 A). Nie oznacza to jednak, że zapewnienie odpowiednich gwarancji prawa do obrony dopiero na etapie postępowania odwoławczego stanowi konwalidację jego ograniczenia w ramach postępowania w przedmiocie nałożenia kary na jego początkowym etapie z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP, które przewidują w tym zakresie wyższy standard ochrony. Uznać bowiem należy, że – biorąc pod uwagę autonomiczny charakter pojęć zawartych w przepisach Konstytucji RP – kary nakładane w ramach policji sesyjnej rozważać należy jako środek o charakterze represyjnym w świetle art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania”. Przypomnieć należy w tym kontekście, że jedną z możliwych kar w ramach policji sesyjnej stanowi pozbawienie wolności, co przemawia za koniecznością objęcia omawianych postępowań – przynajmniej w elementarnym zakresie – gwarancjami procesu karnego, w tym prawem do wysłuchania.
9. W związku z powyższym należy także – oprócz wprowadzenia odpowiednich zmian do projektowanych przepisów dotyczących postępowania w sprawie nakładania kar w pierwszej instancji (w odniesieniu do projektowanej treści art. 49 § 5 i § 6 pusp) – podkreślić wyraźnie w przepisach pusp obowiązywanie gwarancji prawa do obrony na etapie postępowania zażaleniowego.
10. W odniesieniu do projektowanej treści art. 49 § 6 pusp w części dotyczącej projektowanego w § 4 tego przepisu czynu polegającego na naruszeniu powagi, spokoju lub czynności sądowej albo ubliżenia sądowi, które „godzi bezpośrednio w osobę sędziego albo członków składu sądu”, Rzecznik pragnie wskazać na daleko idącą nieprecyzyjność sformułowania pozwalającego na nałożenie kary bez wysłuchania, jeżeli wysłuchanie to „nie jest możliwe”. Zbyt szeroka dyskrejonalność przyznana sądom na podstawie tego przepisu może nieść ryzyko ponownego naruszenia przepisów Konwencji w kontekście uwag sformułowanych względem prawa polskiego w orzeczeniu w sprawie *Słomka p. Polsce* w analogicznych sytuacjach do tej, która była

przedmiotem tego postępowania. Rzecznik rekomenduje w związku z tym zrezygnowanie z tego sformułowania. Te same uwagi mają zastosowanie do proponowanej treści art. 50 § 3 pusp.

11. Ponadto Rzecznik pragnie wskazać, że w obecnym kształcie projekt stanowi jedynie punktowe wykonanie orzeczeń ETPCz wydanych przeciwko Polsce w odniesieniu do przepisów o policji sesyjnej. Projektodawca uwzględnił bowiem kwestię prawa do wysłuchania (w sposób zdaniem Rzecznika nieodpowiedni, co zasygnalizowano powyżej) jedynie w przypadku czynu zniewagi godzącej bezpośrednio w osobę sędziego lub członka składu sądu (projektowany art. 49 § 4 pusp) oraz zniewagi na piśmie (art. 49 § 3 pusp). Istnieje wątpliwość, czy odpowiednie gwarancje prawa do wysłuchania będą miały zastosowanie do postępowań w sprawie nakładania kar na podstawie art. 49 § 1 pusp. Wydaje się przy tym, że nie ma uzasadnienia do zróżnicowania tych sytuacji. Prawo do wysłuchania dotyczy bowiem, jak podkreślił ETPCz w powołanych wyżej orzeczeniach, nie tylko w przypadku chęci sformułowania zarzutów dotyczących bezstronności sędziego, co może mieć miejsce na gruncie postępowań na podstawie projektowanego przepisu art. 49 § 4 pusp, ale także wszelkich innych okoliczności faktycznych i prawnych.
12. Podsumowując, kwestie prawa do obrony, prawa do wysłuchania oraz prawa do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd są rozłączne i mają odrębny zakres zastosowania. Zdaniem Rzecznika, szczególny tryb rozpatrywania spraw dotyczących zniewagi dotyczącej bezpośrednio osoby sędziego orzekającego w sprawie stanowi jeden z elementów realizacji prawa do obrony, które powinno odnosić się – szerzej niż w ramach projektowanych przepisów – nie tylko do tych spraw, ale do wszystkich postępowań na podstawie art. 49 pusp, nawet jeśli zniewaga nie dotyczy bezpośrednio żadnej z osób ze składu orzekającego. W związku z tym Rzecznik rekomenduje doprecyzowanie kwestii prawa do wysłuchania także w odniesieniu do kar nakładanych na podstawie art. 49 § 1 pusp oraz rozszerzenie gwarancji tego prawa w ramach projektowanych treści art. 49 § 5 i § 6 pusp, w szczególności poprzez rezygnację z możliwości nałożenia kary na posiedzeniu bez udziału osoby, która ma podlegać karze, z wyłączeniem prawa do złożenia wyjaśnień ustnie lub na piśmie.

Brak wymogu uzasadnienia postanowienia w przedmiocie nałożenia kary w ramach sprawowania policji sesyjnej (art. 49 i 50 pusp)

13. Jako osobną kwestię dotyczącą realizacji prawa do obrony w ramach stosowania przepisów o nakładaniu kar w ramach sprawowania policji sesyjnej rozważyć należy brak ustawowego obowiązku uzasadnienia postanowienia sądu o nałożeniu kary – zarówno w ramach przepisów obecnie obowiązujących, jak i w projektowanym brzmieniu przepisów. Jak podkreślił

w odniesieniu do tej kwestii ETPCz w wyroku *Słomka p. Polsce*, na naruszenie prawa do obrony – oprócz braku możliwości ustosunkowania się do ustaleń poczynionych przez sąd – wskazywał także fakt, że „kwestionowane postanowienie sądu było lakoniczne, zawierało bowiem jedynie stwierdzenie, że kara porządkowa pozbawienia wolności w wymiarze czternastu dni zostaje nałożona za naruszenie powagi sądu, spokoju i porządku czynności sądowych w sposób uniemożliwiający wydanie wyroku” (par. 47).

14. Rzecznik zdaje sobie sprawę, że sporządzenie uzasadnienia takiego postanowienia w trakcie rozprawy może stanowić istotną trudność organizacyjną. Przepisy ustawy powinny jednak przewidywać obowiązek sporządzenia takiego uzasadnienia i dostarczenia go osobie, która ma podlegać nałożonej karze, wraz z informacją o możliwości złożenia zażalenia, o którym mowa w art. 50 ustawy pusp. Tylko w ramach tak ukształtowanego postępowania prawo do środka odwoławczego może być wykonywane przez obywateli w sposób skuteczny. Konieczność uzasadnienia wynika także z potrzeby zapewnienia efektywności kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji.
15. Biorąc pod uwagę powyższe Rzecznik rekomenduje uzupełnienie przedstawionego projektu o przepis wskazujący na obowiązek sporządzenia uzasadnienia do każdego postanowienia o nałożeniu kary w ramach sprawowania policji sesyjnej oraz udostępnienia go osobie zainteresowanej wraz z informacją o przysługującym środku odwoławczym.

Właściwość innego składu sądu w sprawach nałożenia kary w ramach sprawowania policji sesyjnej (projektowany art. 49 i 50 pusp)

16. Kwestia właściwego ukształtowania składu nakładającego karę w ramach sprawowania policji sesyjnej stanowiła jeden z głównych problemów prawnych, których dotyczyła sprawa *Słomka p. Polsce*. Istotę tego problemu stanowił fakt jednoczesnego krzyżowania się w osobie sędziego orzekającego w sprawie takiej kary ról poszkodowanego i sędziego. Sytuacja taka pozwala bowiem na uznanie, że sędzia ten nie może być wówczas uznany za bezstronnego w rozumieniu art. 6 Konwencji. W związku z tym odpowiednie przełożenie uwag sformułowanych w orzeczeniu ETPCz wydanym w tej sprawie jest kluczowe z punktu widzenia celu, jaki stawia sobie projektodawca, oraz realizacji w ramach postępowań sądowych w Polsce prawa do sądu.
17. W kontekście powyższego należy po pierwsze wskazać, że jedynie punktowe uwzględnienie wniosków płynących z orzeczenia w sprawie *Słomka p. Polsce* poprzez wyodrębnienie sytuacji, w których „naruszenie powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ubliżenie sądowi

- godzi bezpośrednio w osobę sędziego albo członków składu sądu” (projektowany art. 49 § 4 pusp) i przekazanie jedynie tych sytuacji do rozpoznania przez sędziego niebędącego w składzie dokonującym czynności sądowych ani w składzie rozpoznającym sprawę, której dotyczą te czynności, nie może być uznane za prawidłowe wykonanie przez ustawodawcę tego orzeczenia. Po pierwsze wskazać należy bowiem, że wyodrębnienie to może w praktyce okazać się nieoperatywne. O tym bowiem, czy naruszenie lub zniewaga dotyczą bezpośrednio orzekającego sędziego lub członka składu sędziowskiego, i czy w związku z tym sprawa podlega rozpoznaniu przez skład rozpoznający sprawę lub innego sędziego, decydować będzie sąd prowadzący sprawę.
18. W rzeczywistości zatem istnieje ryzyko, że zaproponowane rozwiązanie nie usunie problemu, który był przedmiotem skargi w sprawie *Słomka p. Polsce*, to jest nie doprowadzi do wyeliminowania z procesu orzekania o karze sędziego, który może być podejrzany o brak bezstronności w związku z byciem jednocześnie poszkodowanym przez działania podlegające karze. Praktyczne zastosowanie rozróżnienia pomiędzy sytuacjami objętymi art. 49 § 1 pusp lub proponowanym art. 49 § 4 pusp może więc ograniczać się jedynie do następczego stwierdzenia nieprawidłowości przez sąd rozpoznający zażalenie.
19. Po drugie, Rzecznik pragnie podkreślić, że rozróżnienie, czy naruszenie lub zniewaga dotyczy bezpośrednio albo pośrednio osoby sędziego orzekającego w sprawie, wiąże się nie tylko z kwestią możliwego braku bezstronności sędziego w stosowaniu tego rozróżnienia, ale także wynika z obiektywnej trudności w ustaleniu, do której z tych dwóch kategorii zakwalifikować należy dany stan faktyczny, na co zwrócił uwagę sam ETPCz w orzeczeniu w sprawie *Słomka p. Polsce*. W świetle okoliczności sprawy Trybunał uznał, że sędziowie prowadzący przedmiotowe postępowanie „mogli być uważani za obiekt zamachu skarżącego, **choć nie bezpośrednio czy osobiście**, lecz raczej jako instytucja oraz w zakresie, w jakim sugerowano, że ich rozstrzygnięcie podważało powszechnie pojmowane poczucie sprawiedliwości” (par. 45; por. także sprawa *Lewandowski p. Polsce*, cyt. wyżej). Prawidłowe wykonanie tego orzeczenia oznacza zatem, że wyłączenie sędziego prowadzącego postępowanie od orzekania w sprawie nałożenia kary w ramach sprawowania policji sesyjnej powinno obejmować także sytuacje, w których naruszenie lub zniewaga nie dotyczą bezpośrednio tego sędziego, ale kiedy może poczuć się pokrzywdzonym przez działanie osoby podlegającej ukaraniu.
20. W związku z powyższym Rzecznik zaleca rozszerzenie rozwiązania polegającego na przekazaniu decyzji o nałożeniu kary do właściwości innego sędziego niebędącego w składzie dokonującym czynności sądowych ani w składzie rozpoznającym sprawę, której dotyczą te czynności (projektowany art. 49 § 5 pusp) także na pozostałe sytuacje ujęte w obecnym i projektowanym

brzmieniu art. 49 pusp. Rozwiązanie takie mogłoby polegać na przekazaniu przez sędziego kierującego postępowaniem wniosku o nałożenie kary do innego sędziego, który rozpatrywałby sprawę w pierwszej instancji. Wydaje się przy tym, że istnienie odrębnego postępowania w tym zakresie może pozytywnie wpływać na cel wychowawczy, jakiemu służy nakładanie kar policji sesyjnej poprzez oderwanie czynu od konkretnego postępowania i osoby sędziego.

21. W kontekście powyższych rekomendacji wskazać należy przy okazji na niespójność projektowanych przez projektodawcę przepisów. W proponowanym brzmieniu art. 50 § 3 pusp przewiduje się, że „w razie nieuiszczenia kary porządkowej grzywny, zamienia się ją na karę pozbawienia wolności do siedmiu dni, biorąc pod uwagę rodzaj przewinienia, warunki osobiste ukaranego oraz stopień jego winy. Postanowienie w tym przedmiocie wydaje sąd w składzie jednego sędziego niebędącego w składzie rozpoznającym sprawę, której dotyczył czyn określony w art. 49 § 1 oraz w art. 49 § 4, na posiedzeniu po wysłuchaniu ukaranego, chyba że wysłuchanie to nie jest możliwe albo ukarany bez usprawiedliwienia nie stawiał się na posiedzenie”. W przepisie tym projektodawca przewiduje zatem przekazanie wszystkich spraw do właściwości innego sędziego niezależnie od tego, czy naruszenie lub zniewaga dotyczyły sędziego bezpośrednio lub nie. Wydaje się, że w tym wypadku projektodawca kierował się surowością grożącej kary, jako że przepis ten dotyczy wprost nakładania kary pozbawienia wolności. Z takiej perspektywy zaproponowane rozwiązanie wykazuje jednak jeszcze dalej posuniętą niespójność. Na gruncie projektowanych przepisów bowiem, jeśli zastosowanie znajdzie art. 49 § 1 pusp, sędzia prowadzący sprawę będzie mógł orzekać karę pozbawienia wolności bez przekazywania sprawy do innego sędziego. Kryterium surowości kary nie jest zatem zastosowane w sposób spójny i trudno znaleźć powód, dla którego miałoby ono ograniczać się jedynie do sytuacji zamiany kary pieniężnej na karę pozbawienia wolności.
22. Niezależnie od wskazanych powyżej uwag Rzecznik pragnie zwrócić uwagę na kwestię ewentualnej *incompatibilitas* sądu w składzie jednego sędziego niebędącego w składzie dokonującym czynności sądowych ani w składzie rozpoznającym sprawę, której dotyczą te czynności z uwagi okoliczności takie jak wskazane m. in. w art. 40 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.), czy art. 48 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.). Przepis projektowanej ustawy, który przewiduje stosowanie przepisów o postępowaniu właściwych w sprawie, w której zastosowano karę porządkową, ograniczono bowiem do postępowania zażaleniowego (art. 50 § 1 pusp *in fine*). W związku z tym istnieje ryzyko niepewności co do

stosowania odpowiednich gwarancji przewidzianych w tych przepisach na etapie postępowania w sprawie nałożenia kary w pierwszej instancji.

Natychmiastowość wykonania postanowienia o nałożeniu kary

23. W odniesieniu do kwestii suspensywności zażalenia od postanowienia w sprawie nałożenia kary w ramach sprawowania policji sesyjnej Rzecznik przyjmuje z satysfakcją rezygnację z ogólnej zasady natychmiastowej wykonalności tych postanowień, co – jak wskazano w orzeczeniu ETPCz w sprawie *Słomka p. Polsce* – stanowiło istotny problem z perspektywy konieczności zapewnienia efektywności środka odwoławczego (zob. par. 49 tego wyroku). W kontekście utrzymania natychmiastowości wykonalności postanowień w przypadku zamiany już nałożonej kary poprzez zastosowanie sankcji dotkliwszej (projektowany art. 50 § 3 pusp) można zastanawiać się, czy wyjątek ten jest rzeczywiście uzasadniony. Wybór kary w wymiarze odpowiednim do wagi naruszenia stanowi bowiem integralny element stosowania przepisów penalnych i nie może być uznane jedynie za element akcesoryjny, jak sugeruje projektodawca w treści uzasadnienia. Ewentualne zastosowanie fakultatywnej suspensywności zaskarżonego postanowienia przez sąd, który sam wydał to postanowienie – jak to przewiduje projektowany art. 50 § 3 pusp *in fine* – budzi dalsze wątpliwości co do prawidłowości tego rozwiązania. Taka decyzja, jeśli ma łagodzić skutki ograniczenia gwarancji procesowych w tym szczególnym postępowaniu, powinna raczej być dewolutywnie przekazana także sądowi rozpoznającemu zażalenie.

Uprawnienia kontroli osobistej pracowników ochrony sądów (art. 54 pusp w projektowanym brzmieniu)

24. Na wstępie uwag do projektowanej treści art. 54 pusp Rzecznik pragnie wyrazić zadowolenie z podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości działań w celu uregulowania na poziomie ustawowym kwestii kontroli osobistej osób wchodzących na teren obiektów sądowych. Jak wskazano w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 22 lipca 2015 r. (znak sprawy VII.510.16.2014) zapewnienie bezpieczeństwa w budynkach sądowych oraz zapobieżenie naruszaniu zakazu wnoszenia broni ani amunicji, a także materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych, w praktyce często wymaga dokonania przez pracowników ochrony czynności o charakterze prewencyjnym, m. in. przeglądania zawartości wnoszonych na teren sądu toreb czy odzieży. Wprawdzie „przeglądanie” nie jest czynnością tożsamą z „przeszukaniem” i w związku z tym może być powierzane osobom innym niż funkcjonariusze Policji, to jednak także i te czynności, jako wiążące się z ograniczeniem

konstytucyjnych praw i wolności (np. prawa do prywatności zagwarantowanego w art. 47 Konstytucji RP), wymagają regulacji ustawowej.

25. W odniesieniu do propozycji nowego brzmienia art. 54 pusp warto wskazać, że cel wprowadzonych ograniczeń i skorelowanych z nimi uprawnień funkcjonariuszy ochrony sądu nie został prawidłowo określony. Nieprawidłowość ta ma charakter błędu legislacyjnego. W proponowanym art. 54 § 3 pusp mowa bowiem o celu „zapobieżenia naruszeniu zakazu, o którym mowa w § 1, oraz zagrożeniu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 2”. O ile w § 1 tego przepisu rzeczywiście ujęto zakaz wnoszenia „broni, amunicji, a także materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych”, o tyle w § 2 – zarówno w obowiązującym brzmieniu, jak i w jego projektowanej wersji – pojęcie zagrożenia bezpieczeństwa nie występuje.
26. W odniesieniu do szczególnych uprawnień, które mają posiadać pracownicy ochrony sądu, wskazać należy przede wszystkim na daleko idącą inwazyjność uprawnienia, o którym mowa w projektowanym art. 54 § 3 pkt 2 i 3 pusp, czyli odmowy zezwolenia na wejście do budynku sądowego. Zdaniem Rzecznika należy wprowadzić dodatkowe gwarancje dla jednostek na wypadek zastosowania tego rodzaju uprawnień, które powinny obejmować obligatoryjne sporządzenie protokołu i poinformowanie – w przypadku stron postępowania, które chcą wejść do budynku sądowego w celu uczestnictwa w rozprawie lub posiedzeniu – o odmowie wpuszczenia danej osoby przewodniczącego składu orzekającego w celu odnotowania tego faktu w aktach sprawy. Kwestia odmowy poddania się przeglądaniu zawartości bagażu i odzieży (pkt 2) oraz posiadania „innych środków niebezpiecznych” (pkt 3) może być różnie i szeroko interpretowana, a ewentualna odmowa wpuszczenia na teren sądu może mieć przy tym szereg negatywnych konsekwencji dla uczestników postępowań sądowych.
27. Podobnie szeroko zakreślono uprawnienie, o którym mowa w projektowanym art. 54 § 3 pkt 4 pusp, to jest „żądanie usunięcia innych przedmiotów i urządzeń lub oddania ich do depozytu”. Warto zaznaczyć, że w obowiązującym art. 54 § 1 pusp ustawodawca posługuje się pojęciem „innych środków niebezpiecznych”. Już takie sformułowanie uznać należy za szerokie i przyznające pracownikom ochrony sądu dużą swobodę w określaniu przedmiotów, których wniesienie do sądu jest niedozwolone. W przypadku projektowanego przepisu art. 54 § 3 pkt 4 pusp swoboda ta będzie właściwie nieograniczona, jako że przepis ten mówi po prostu o „innych przedmiotach” bez określenia jakiegokolwiek ich cechy. Przepis ten w takim kształcie nie może być w żadnej mierze uznany za spełniający wymogi proporcjonalności ograniczeń. Zdaniem Rzecznika projektodawca powinien zrezygnować z tego przepisu w takim brzmieniu. Tego rodzaju przepisy powinny bowiem co najmniej określać cechę przedmiotów, których wniesienie na teren sądu ma być niedozwolone.

Preferować przy tym należy dookreślenie tych przedmiotów poprzez ich enumeratywne wskazanie, choćby metodą egzemplifikacji (np. broń ostra, broń biała, ostre przedmioty) w celu ograniczenia ewentualnej dyskrecjonalności decyzji pracowników ochrony sądu.

28. W odniesieniu do kwestii skargi, która ma przysługiwać osobie poddanej przeglądaniu zawartości bagażu lub przeglądaniu odzieży, Rzecznik pragnie zauważyć, że przewidziany w projektowanym art. 54 § 11 pusp tryb rozpoznawania tych skarg – określony poprzez odniesienie do przepisów rozdziału 5A pusp – może stanowić nieskuteczny środek odwoławczy w przypadku zastosowania przez pracowników ochrony sądu daleko idących uprawnień, takich jak np. odmowa wpuszczenia na teren sądu. W tym wypadku, jak określa to obowiązujący art. 41a § 1 pusp, miesięczny termin rozpoznania skargi może być niewystarczający dla skutecznego skorzystania ze skargi w przypadku, w którym skarżona czynność wywołała dla danej jednostki negatywne skutki w prowadzonym w jej sprawie postępowaniu sądowym.
29. Na zakończenie warto wyrazić wątpliwość, czy wprowadzenie tak daleko idących ograniczeń w dostępie do przestrzeni sądu jest rzeczywiście uzasadnione i proporcjonalne. Jak wskazuje sam projektodawca w treści uzasadnienia projektu, według danych statystycznych w roku 2020 odnotowano jedynie dwa incydenty, które stanowiły zagrożenie życia i zdrowia. Można się zastanawiać, czy dane te pozwalają na uznanie, że wprowadzenie powszechnej kontroli osobistej z przyznaniem szerokich uprawnień pracownikom ochrony sądu jest konieczne z punktu widzenia przywołanych analiz naukowych określających ryzyko sytuacji niebezpiecznych na terenie sądów.
30. Jeśli chodzi o kwestie sporządzania protokołu, w szczególności biorąc pod uwagę proponowane brzmienie art. 54 § 10 pusp, zdaniem Rzecznika należy doprecyzować, że protokół powinien być sporządzony bezpośrednio po dokonaniu czynności, szczególnie w przypadku, gdy w toku czynności znaleziono broń lub przedmioty, o których mowa w § 1. Jest to konieczne dla zapewnienia pełnej wiarygodności i kompletności informacji zawartych w protokole. Nie można przy tym zgodzić się z tezą sformułowaną przez projektodawcę w treści uzasadnienia projektu, że bezpośredniość sporządzania protokołu wiązałaby się z opóźnieniami we wpuszczaniu ludzi do sądu. Jak wskazano powyżej, według danych przytoczonych przez samego projektodawcę sytuacje wskazujące na potencjalne niebezpieczeństwo zdarzają się raczej bardzo rzadko. Warto ponadto wskazać, że zgodnie z projektowanym art. 54 § 17 pusp protokół ma być sporządzany na ustandaryzowanym formularzu. Jego ewentualne uzupełnienie nie powinno więc być zbyt czasochłonne.

Udostępnienie akt postępowania Ministrowi Spraw Zagranicznych

31. W proponowanym przepisie art. 53c § 2a pusp projektodawca przewiduje uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do żądania udostępnienia akt sprawy, o których mowa w § 2 (tj. akt sprawy lub niezbędnych informacji w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi lub międzynarodowymi sądami arbitrażowymi), ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych na jego wniosek, w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka lub innym organem międzynarodowym. Zdaniem Rzecznika tak szeroko zakrojone uprawnienie Ministra Sprawiedliwości – jako przedstawiciela władzy wykonawczej – budzi istotne wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP, co było przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt Kp 1/15 (wyrok z dnia 14 października 2015 r.).
32. Biorąc pod uwagę treść tego orzeczenia, można uznać, że zarówno projektowany przepis art. 53c § 2a pusp, jak i obowiązujący art. 53c § 2 pusp są niezgodne z wnioskami przedstawionymi we wskazanym powyżej orzeczeniu. Przepisy te, zdaniem Rzecznika, powinny przede wszystkim określać, że Minister Sprawiedliwości może żądać udostępnienia akt jedynie zakończonych postępowań, co z punktu widzenia reguł o dopuszczalności postępowania przed ETPCz nie stanowiłoby przeszkody dla realizacji celu wskazanych przepisów, pozwoliłoby natomiast uniknąć sytuacji niedozwolonej ingerencji w niezawisłość sędziów prowadzących niezakończone postępowania sądowe. Projektodawca powinien zatem doprecyzować, że żądanie akt może dotyczyć określonych akt oznaczonych poprzez wskazanie, że żądanie to może dotyczyć spraw, które są bezpośrednim przedmiotem postępowania przed ETPCz lub innym organem międzynarodowym.
33. Powyższe wnioski wynikają z przytoczonego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt Kp 1/15. W wyroku tym Trybunał podkreślił, że przyznanie zbyt szerokiego uprawnienia żądania akt sądowych przez Ministra Sprawiedliwości może naruszać konstytucyjną zasadę proporcjonalności w kontekście równowagi władz. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zachowanie tych zasad jest bowiem szczególnie istotne w sytuacji, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji określonego organu władzy, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania. Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt Kp 1/15 wyraził pogląd, że zasada zakazu nadmiernej ingerencji rozciąga się także na relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą. O ile jednak w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej

charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia TK z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94; 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). Rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należą natomiast do wyłącznej kompetencji sądownictwa (zob. wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

34. W wyroku w sprawie o sygn. akt Kp 1/15 Trybunał Konstytucyjny podkreślił wyraźnie istotę funkcji akt sprawy, którą jest dokumentowanie istnienia, przebiegu i wyniku sprawy, ale która polega także na dostarczeniu wielu innych informacji. Z tego względu dostęp do akt sprawy sądowej powinien przysługiwać jedynie wąskiemu gronu podmiotów, przede wszystkim uczestnikom postępowania. Wniosek ten wynika z faktu, że zewnętrzny dostęp do akt spraw sądowych oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, skoro zarówno przebieg, jak i efekt podstawowej działalności sądów polegającej na orzekaniu, czyli sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, znajduje swój wyraz właśnie w aktach sprawy. Tym samym żądanie przesłania akt spraw sądowych, które obrazują przebieg postępowania, powoduje wkroczenie w dziedzinę podstawowej działalności sądów. Konstytucja RP zapewnia sądom pełną samodzielność w rozpoznawaniu spraw i orzekaniu, co oznacza również konieczność zapewnienia wykonywania funkcji jurysdykcyjnych przez sądy bez jakiegokolwiek ingerencji przez organy innych władz, w tym Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej. Tymczasem kwestionowany w postępowaniu w sprawie o sygn. akt Kp 1/15 przepis wiązał się z wkroczeniem przez organ władzy wykonawczej w sferę kompetencyjną zastrzeżoną jedynie dla sądów.
35. Trybunał podkreślił w kontekście powyższego, że niezawisłość sędziowska nie jest ograniczona jedynie do funkcji orzekania, lecz rozciąga się na wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swojego urzędu. Zdaniem Trybunału wystąpienie przez Ministra Sprawiedliwości z żądaniem przesłania akt sprawy w toku może natomiast zaburzać tok rozpoznania określonej sprawy, a ponadto może wywoływać presję na sędziego, a tym samym oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Analizowanie zawartości akt sprawy i formułowanie ocen przez Ministra Sprawiedliwości może wpływać na podejmowanie konkretnych decyzji związanych z tokiem postępowania, takich jak przykładowo przeprowadzenie określonego dowodu lub rezygnacja z tej czynności, wydanie wyroku, a nawet – w skrajnych sytuacjach – kierunek rozstrzygnięcia. Tym samym prowadzi to do wpływania na wewnętrzną niezależność sędziego oraz pośredniego uzależnienia sędziego od organu pozasądowego. Ponadto, możliwość żądania akt sprawy sądowej, a tym samym zapoznania się z wszystkimi informacjami dotyczącymi

okoliczności poszczególnej sprawy, w szczególności przed jej rozstrzygnięciem, stanowi zagrożenie dla zewnętrznego postrzegania sądu orzekającego w konkretnej sprawie jako bezstronnego organu.

36. Z uwagi na wskazane powyżej wnioski – zdaniem Trybunału – niedopuszczalna jest sytuacja, w której organ władzy wykonawczej ma możliwość zażądania akt sprawy sądowej w toku. Uprawnienie takie stanowi nadmierną ingerencję w zasadę niezależności władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, a także narusza wywodzony z art. 2 Konstytucji RP zakaz nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w działalność władzy sądowniczej. Wywieranie zaś choćby pośrednio nacisku na sędziów przez żądanie dokumentów z akt sprawy sądowej powoduje naruszenie prawa do rzetelnego procesu, co potwierdził także ETPCz w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r, w sprawie *Kinsky p. Czechom* (skarga nr 42856).
37. Odrębny problem stanowi możliwe naruszenie, przez określone przez projektodawcę uprawnienie żądania akt przez Ministra Sprawiedliwości, konstytucyjnego prawa do prywatności oraz prawa do autonomii informacyjnej jednostki. Prawa te – jak podkreślił Trybunał – przekładają się na możliwość samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Projektowany przepis może być w tym kontekście niezgodny z zasadą proporcjonalności ograniczeń praw wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych możliwości przetwarzania danych, w tym danych szczególnych (wrażliwych), w sprawach, których przyznanie dostępu do tych danych nie jest konieczne.
38. Rzecznik przyznaje, że w przypadku spraw, które są bezpośrednio przedmiotem postępowania przez ETPCz lub innym organem międzynarodowym, uprawnienie takie może być uznane za konieczne dla zapewnienia tzw. „równości broni” w ramach tych postępowań poprzez umożliwienie reprezentacji państwa polskiego skutecznej obrony. Należy jednak podkreślić, że prawo do autonomii informacyjnej stanowi drugą podstawę, która wskazuje na konieczność ograniczenia projektowanego uprawnienia jedynie do zakończonych postępowań sądowych. W sytuacji postępowań międzynarodowych zainicjowanych przez jednostkę jednostka ta musi bowiem liczyć z koniecznością udostępnienia akt sprawy sądowej innym stronom tego postępowania. W sytuacji tej nie ma zatem mowy o naruszeniu prawa do autonomii informacyjnej jednostki.

39. Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uwagi, zdaniem Rzecznika, należy postulować zmianę treści projektowanego art. 53c § 2a pusp, jak i obowiązującego art. 53c § 2 pusp, poprzez ograniczenie przyznanego w nich uprawnienia do żądania akt sądowych przez Ministra Sprawiedliwości jedynie do zakończonych postępowań sądowych oraz wskazanie, że żądanie to może dotyczyć jedynie spraw, które są bezpośrednim przedmiotem postępowania przed ETPCz lub innym organem międzynarodowym. Na marginesie dodać należy, że ewentualne żądanie akt dotyczących spraw pośrednio związanych z tymi postępowaniami mogłoby naruszyć zasadę „równowagi broni” po stronie jednostek, przyznając przedstawicielom władzy wykonawczej nadzwyczajne uprawnienie dostępu do informacji niebędących w zasięgu tych jednostek.
40. W kontekście powyższych rekomendacji warto wskazać, że podobne ograniczenie dostępu do akt sądowych przewidziano w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.). W art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wskazano, że Rzecznik ma prawo żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uwagi, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że przedłożony do uzgodnień projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wymaga dokonania zmian z uwagi na możliwe naruszenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Cel projektodawcy, jakim jest wykonanie wyroków ETPCz w odniesieniu do polskich przepisów o sprawowaniu policji sesyjnej, nie jest przy tym w pełni zrealizowany. W związku z tym pragnę zwrócić się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o uwzględnienie powyższego stanowiska w pracach nad projektem ustawy. Jednocześnie wyrażam gotowość dalszej współpracy w ramach procesu uzgodnień, a także przedstawienia ewentualnych dodatkowych wyjaśnień w odniesieniu do zaprezentowanych uwag.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/