



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 02-06-2020 r.

Adam Bodnar

VII.071.7.2020.CW

Pan
Piotr Zgorzelski
Wicemarszałek Sejmu RP
e-PUAP

Szanowny Panie Marszałku,

uprzejmie dziękuję za zaproszenie na posiedzenie Zespołu Ekspertów ds. bieżących wydarzeń w wymiarze sprawiedliwości, którego celem jest wypracowanie projektów ustaw dotyczących aktualnych problemów władzy sądowniczej, tj. spraw związanych z Krajową Radą Sądownictwa, Sądem Najwyższym oraz sądami powszechnymi. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich uważam za przydatne i potrzebne wszelkie inicjatywy dotyczące zmian wprowadzanych ostatnimi latami w wymiarze sprawiedliwości.

W ostatnim czasie podejmowałem szereg działań dotyczących zmian legislacyjnych w zakresie sądownictwa, kierując wystąpienia i opinie do właściwych organów i przedstawiając szczegółowe oceny dotyczące proponowanych zmian i ich skutków dla poszanowania praw obywateli. Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest natomiast proponowanie konkretnych rozwiązań legislacyjnych, ale przede wszystkim wskazywanie na problemy istotne z punktu widzenia praw człowieka.

Uważam, że planowana reforma wymiaru sprawiedliwości powinna być reformą wielopłaszczyznową, obejmującą zarówno zmiany instytucjonalne dotyczące ustroju sądów, jak i proceduralne, skupiające się na poprawie unormowań dotyczących postępowania sądowego. Moje przekonanie co do konieczności wprowadzenia zmian w tym obszarze

wynika z sygnałów wskazujących na niedoskonałości w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, które otrzymuję od obywateli.

Oceniając obecną sytuację przez pryzmat skarg kierowanych do Rzecznika wydaje się, że głównym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości jest wzrost liczby spraw wpływających do sądów. Uważam więc, że głównie nad tym problemem powinien się pochylić prawodawca i znaleźć takie rozwiązania, które dużą część tych spraw, bez uszczerbku dla ochrony praw jednostki, przekażą do rozstrzygnięć w trybie procedur pozasądowych. Jeśli udałoby się to uczynić, to prawdopodobnie rozwiązałyby to także szereg innych problemów, które dotyczą funkcjonowania sądów.

Niezależnie od powyższych uwag pragnę zasygnalizować Panu Marszałkowi wybrane propozycje o charakterze kierunkowym dotyczące funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, które mogą pozwolić na to, aby planowane reformy sądownictwa były zgodne z konstytucyjną zasadą trójpodziału władz, niezależności sądownictwa oraz służyły lepszemu zagwarantowaniu obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu. Podnoszone przeze mnie postulaty mają na celu przede wszystkim zapewnienie każdemu człowiekowi prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie chciałbym zaznaczyć, że prezentowane w niniejszym piśmie postulaty nie wyczerpują propozycji niezbędnych do kompleksowej reformy sądownictwa. Ufam jednak, iż stanowią one istotny wkład w dalszą dyskusję na ten temat.

Spis treści

I. Postulaty dotyczące usprawnienia procedur sądowych	5
1.1. Sprawy z zakresu postępowania karnego	5
1.1.1. Postulat implementacji dyrektyw UE dotyczących praw procesowych	5
1.1.2. Postulat zapewnienia pokrzywdzonemu realnej możliwości odwołania się od wyroku nakazowego.....	7
1.1.3. Postulat dostosowania sposobu doręczania pism procesowych oraz innej dokumentacji sądowej w postępowaniu karnym do obecnego poziomu rozwoju technologiczno-społecznego	8
1.1.4. Postulat wprowadzenia zażalenia na odmowę udziału pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego	9
1.1.5. Postulat szerszej ochrony danych nieletnich w ramach przepisów o Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym danych nieletnich	10
1.2. Sprawy z zakresu procedury cywilnej	11
1.2.1. Postulat pilnego upowszechnienia ‘elektronicznych’ doręczeń w postępowaniu cywilnym ...	11
1.2.2. Postulat wprowadzenia informacji na zawiadomieniach o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej (awizach) o nadawcy przesyłki	13
1.2.3. Postulat wywierania skutku przez pismo nadane do sądu za pośrednictwem dowolnego operatora pocztowego	14
1.2.4. Postulat zwiększenia skuteczności instytucji pozwu zbiorowego	14
1.2.5. Postulat likwidacji nowo wprowadzonej opłaty 100 zł od uzasadnienia każdego postanowienia lub zarządzenia sądu, jako warunku jego zaskarżenia.....	15
1.2.6. Niespójność konstrukcji zażalenia w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego ..	17
1.2.7. Niemożność wyeliminowania przez stronę funkcjonujących równolegle w obrocie różnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie	18
1.3. Sprawy z zakresu procedury sądownoadministracyjnej.....	19
1.3.1. Postulat wprowadzenia do systemu prawa możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skargi, wniosku oraz petycji	19
1.3.2. Postulat wprowadzenia pouczeń o możliwości złożenia wniosku o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem	20
1.3.3. Zmiany dotyczące rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych na posiedzeniu niejawnym w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.....	21
1.4. Postulaty dot. postępowania w sprawach z zakresu prawa rodzinnego	24
1.4.1. Konieczność uregulowania przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem	24
1.4.2. Nadzór nad kuratorską służbą sądową.....	25
1.4.3. Regulacja badań DNA w sprawach o pochodzenie dziecka.....	26
1.4.4. Definicja opieki/pieczki naprzemiennej.....	27
1.4.5. Zmiany w postępowaniu o wykonywaniu kontaktów	28

1.4.6.	Alimenty natychmiastowe – tablice alimentacyjne	29
1.4.7.	Reprezentacja dziecka w postępowaniu sądowym i wysłuchanie go	30
1.4.8.	Inne sprawy	31
1.5.	Postulaty dotyczące postępowań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie	32
1.5.1.	Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	32
1.5.2.	Implementacja dyrektywy o prawach ofiar.....	34
II. Postulaty dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami		36
III. Postulaty dotyczące osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości.....		38
3.1.	Sędziowie.....	38
3.1.1.	Postulat 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	38
3.1.2.	Postulat umożliwienia sędziom odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe	40
3.2.	Postulat pilnego przyjęcia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych	40
3.3.	Postulat zagwarantowania odpowiedniej liczby lekarzy sądowych	42
3.4.	Postulat równego dostępu do stanowiska asesora sądowego	42
3.5.	Postulat ustawowego określenia uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych	43
IV. Postulaty związane z dotychczasowymi zmianami w wymiarze sprawiedliwości i koniecznością zapewnienia prawa do niezależnego sądu.....		44
4.1.	Postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów	46
4.2.	Zgodność ustroju Sądu Najwyższego z wymogami prawa Unii Europejskiej	47
4.3.	Konieczność rewizji przepisów o ustroju sądów powszechnych pod kątem zabezpieczenia skuteczności instytucji wyłączenia sędziego	49
4.4.	Wątpliwości dotyczące Systemu Losowego Przydziału Spraw w sądach powszechnych	50
V. Pozostałe postulaty dotyczące zmian w wymiarze sprawiedliwości		51
5.1.	Koszty sądowe	51
5.1.1.	Koszty postępowania sądowego, które musi ponieść osoba niebędąca stroną postępowania ..	51
5.2.	Realizacja obowiązków informacyjnych sądu (pouczenia).....	52
5.3.	Inne.....	55

I. Postulaty dotyczące usprawnienia procedur sądowych

1.1. Sprawy z zakresu postępowania karnego

1.1.1. Postulat implementacji dyrektyw UE dotyczących praw procesowych

Jednym z kluczowych niedostatków polskiego postępowania karnego pozostaje brak zapewnienia realizacji uprawnień procesowych podejrzanego i oskarżonego wynikających z wiążących aktów prawa Unii Europejskiej. Do krajowego porządku prawnego wciąż nie została w pełni wdrożona dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (termin implementacji upłynął w dniu 27 listopada 2016 r.) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (termin implementacji upłynął w dniu 25 maja 2019 r.). Rzecznik wielokrotnie zwracał się już w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości¹.

Jeśli chodzi o pierwszą z ww. dyrektyw wymaga ona m.in. zapewnienia, aby kontakt z adwokatem był możliwy przed dokonaniem pierwszych czynności procesowych z udziałem podejrzanego (albo osoby podejrzanej), w tym przed pierwszym przesłuchaniem. Prawo to obejmuje osobiste spotkanie z adwokatem i poufną z nim rozmowę (art. 3 ust. 3 lit a dyrektywy). Tymczasem polskie przepisy nie uzależniają możliwości prowadzenia przesłuchania od kontaktu z adwokatem, o którym mowa w dyrektywie, co więcej wprost dopuszczają prowadzenie przesłuchania pod nieobecność już ustanowionego obrońcy (art. 301 k.p.k.).

¹ Nr sprawy w BRPO: II.5150.9.2014, zwł. wystąpienia z dnia 29 kwietnia 2016 r., z dnia 25 stycznia 2017 r., z dnia 6 czerwca 2017 r. i z dnia 8 października 2019 r.

Ponadto przepisy polskie nie zapewniają wymaganej dyrektywą bezwzględnej poufności kontaktów podejrzanego z adwokatem (art. 4 dyrektywy). Zarówno art. 73, jak i 245 k.p.k. dopuszczają obecność przedstawicieli organów ścigania podczas rozmowy podejrzanego z adwokatem, jak również kontrolę korespondencji między nimi. Wbrew twierdzeniom Ministra Sprawiedliwości, nie jest tu adekwatne zastosowanie instytucji odstępstwa od prawa do adwokata uregulowanego w art. 3 ust. 6 lit. b dyrektywy, bowiem takie odstępstwo musi zawsze nastąpić w drodze formalnej, zaskarżalnej do sądu decyzji procesowej (art. 8 dyrektywy), nie zaś, jak to ma miejsce w prawie polskim – czynności faktycznej przedstawiciela organu ścigania.

Jeśli chodzi o drugą z wskazanych dyrektyw, podkreślić należy przede wszystkim, że gwarantuje ona podejrzanym, o których mowa w jej art. 2 ust. 1 (a zatem w szczególności tym pozbawionym wolności) dostęp do obrońcy z urzędu jeszcze przed pierwszym przesłuchaniem w postępowaniu przygotowawczym (art. 4 ust. 5 dyrektywy). Tymczasem żaden przepis k.p.k. nie przewiduje podobnego obowiązku w prawie polskim. Złożenie przez podejrzanego wniosku o przyznanie obrońcy z urzędu nie tamuje możliwości prowadzenia z nim czynności procesowych, w tym przesłuchania. Aktualność zachowują także wskazane wyżej zastrzeżenia dotyczące poufności kontaktów podejrzanego z wyznaczonym mu obrońcą z urzędu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich poprawne określenie zakresu i treści prawa do obrony jest niezbędne, bowiem podejrzanym pozbawionym tego prawa najczęściej nie będzie w stanie realizować innych swoich praw procesowych. Konieczne są niezwłoczne działania legislacyjne, które zapewnią pełną realizację wymogów ww. dyrektyw, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że Polska jest już w tym zakresie w zwłóce.

1.1.2. Postulat zapewnienia pokrzywdzonemu realnej możliwości odwołania się od wyroku nakazowego²

W ocenie Rzecznika nie ulega wątpliwości, że rozpoznawanie na posiedzeniu niejawnym kwestii zakończenia postępowania karnego poprzez wydanie wyroku nakazowego jest sprawą

² Nr sprawy w BRPO: II.510.840.2016.

w rozumieniu Konstytucji RP, w której należyta ochronę powinny mieć interesy osoby pokrzywdzonej. Strony postępowania otrzymują odpis wyroku nakazowego i mogą wnieść od niego sprzeciw, pokrzywdzony ma taką możliwość tylko wtedy, gdy zgłosi swój udział w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Jednocześnie przepisy dopuszczają zakończenie sprawy bez informowania o tym pokrzywdzonego uniemożliwiając mu tym samym zakwestionowanie wyroku nakazowego. Tak ukształtowane przepisy powodują, w odniesieniu do pokrzywdzonego, że przyznanie mu uprawnienia do występowania w charakterze strony w postępowaniu nakazowym staje się pozorne. Przepisy procedury karnej powinny być ukształtowane w ten sposób, aby umożliwiły pokrzywdzonemu skuteczne wykonywanie swoich uprawnień. Uchybienie temu obowiązkowi narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej wynikającą z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

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, a nawet o wydaniu takiego wyroku. Dla pokrzywdzonego działającego bez profesjonalnego pełnomocnika może to spowodować niemożność obrony jego słusznym interesów. Może on bowiem pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, że oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego będzie mógł złożyć po wezwaniu go przez sąd na rozprawę główną (co w istocie nigdy nie nastąpi).

1.1.3. Postulat dostosowania sposobu doręczania pism procesowych oraz innej dokumentacji sądowej w postępowaniu karnym do obecnego poziomu rozwoju technologiczno-społecznego

Pragnę zwrócić uwagę na anachroniczny system doręczeń dokumentacji sądowej, który nie wykorzystuje możliwości, jakie daje współczesny rozwój technologii cyfrowych. W polskim procesie karnym przekazywanie pism procesowych za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej jest niewystarczająco wykorzystywane.

Drogę ku tego typu doręczeniom otwiera art. 132 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm., dalej jako: k.p.k.), zgodnie z którym pismo może być doręczone również za pomocą faksu lub poczty elektronicznej. Jednak zgodnie z art. 138 k.p.k., jeśli strony procesu przebywają za granicą i nie wskazały adresu zastępczego w kraju, obowiązuje tzw. doręczenie fikcyjne. Korespondencja procesowa załączana jest do akt sprawy i traktowana jako doręczona.

W sądach i prokuraturach ze względu na brak bezpośredniego potwierdzenia otrzymania korespondencji korzystanie z poczty elektronicznej przy pismach procesowych traktowane jest wyłącznie pomocniczo. W przypadku, gdy znane są dane do korespondencji elektronicznej, powinna obowiązywać zwykła forma doręczenia. Niepokój budzi też fakt, że nie ma obowiązku pouczenia osoby przebywającej za granicą o treści art. 138 k.p.k. i konieczności wskazania adresata do doręczeń w kraju. Przemilczenie tej informacji stanowi naruszenie podstawowych praw uczestników postępowania karnego.

Analogiczny problem występuje na tle spraw cywilnych (por. punkt 1.2.1.).

1.1.4. Postulat wprowadzenia zażalenia na odmowę udziału pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego³

Zgodnie z orzeczeniem⁴ Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 12/15 na postanowienie odmawiające dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego powinno przysługiwać zażalenie. Konsekwencją wskazanego orzeczenia TK jest przyjęcie, że do czasu zmiany treści art. 56 § 3 k.p.k. zażalenie na postanowienie o odmowie dopuszczenia pokrzywdzonego do udziału w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego przysługuje na podstawie art. 459 § 1 k.p.k. Tymczasem w praktyce obywatele napotykają na problemy z przywróceniem terminu do dokonania danej czynności procesowej, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, pomimo że unormowana w art. 190 ust. 4 Konstytucji instytucja »wznowienia postępowania« ma szersze znaczenie niż »wznowienie« w przewidziane

³ Nr sprawy w BRPO: II.511.54.2019.

⁴ Orzeczenie z 16 maja 2018 r. (sygn. K 12/15).

w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach zwykłych i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron i sądów, dzięki wykorzystaniu których możliwe jest przywrócenie stanu konstytucyjności prawomocnych rozstrzygnięć, w tym postanowień wydanych na podstawie aktu normatywnego uznanego później orzeczeniem Trybunału za niezgodny z Konstytucją. W praktyce jednak obywatele nie mają w takiej sytuacji możliwości ochrony swoich interesów i pozbawiona zostanie możliwość przywrócenia terminu do kontroli sądowej jej zażalenia, czy też innych postanowień wydanych w postępowaniach incydentalnych.

Ponieważ podobne do wskazanego powyżej rozwiązanie nie zostało przewidziane w procedurze karnej, należałoby rozważyć wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego rozwiązania analogicznego do art. 416¹ k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem mogą być uchylone postanowienia niekończące postępowania w sprawie, jeżeli zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą. Nie jest to procedura wznowienia postępowania, lecz procedura szczególna, do której tylko odpowiednio stosuje się przepisy o wznowieniu postępowania. W opinii Rzecznika pozwoliłoby to na pełniejszą ochronę interesów jednostki oraz urzeczywistnienie konstytucyjnych standardów. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

1.1.5. Postulat szerszej ochrony danych nieletnich w ramach przepisów o Rejestrze Sprawców Przepędzonych na Tle Seksualnym danych nieletnich⁶

Rzecznik zwraca uwagę na niedoskonałości regulacji ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym⁷. Problem w tym zakresie jest wtórna wiktymizacja ofiar przestępstw seksualnych, a także stygmatyzacja rodzin sprawców, która stała się niezamierzonym skutkiem ujawnienia danych sprawcy w Rejestrze Sprawców

⁵ II.511.54.2019 z 11 kwietnia 2019 r.

⁶ Nr sprawy w BRPO: IV.550.1.2019.

⁷ Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 405, ze zm.).

Przestępstw na Tle Seksualnym. Problematyczny jest także fakt umieszczania w Rejestrze danych nieletnich, którzy dopuścili się czynów karalnych na tle seksualnym. Problemy te nadal pozostają nierozwiązane i zdaniem Rzecznika wymagają reakcji ustawodawcy.

Treść skarg wpływających do Biura RPO, dotyczących postępowań wobec osób nieletnich, ujawniła dodatkowo jeszcze aspekt tej sprawy. Umieszczenie w Rejestrze następuje z mocy prawa. Sąd orzekający nie wydaje żadnego rozstrzygnięcia w tym zakresie, a samo skazanie, orzeczenie środków zabezpieczających czy też środków przewidzianych w postępowaniu w sprawach nieletnich ma ten efekt, że dane osoby, wobec której toczyło się postępowanie, są umieszczane w Rejestrze. W ocenie Rzecznika, obecna regulacja ustawy może stanowić swoistą pułapkę proceduralną dla osoby uczestniczącej w postępowaniu, która nie jest świadoma skutków orzeczenia sądu, albo dowiaduje się o tych skutkach dopiero po zakończonym postępowaniu, gdy upłynęły już wszystkie terminy procesowe, zwykle wówczas, gdy jest zawiadamiana w trybie art. 10 ustawy o umieszczeniu jej danych. Wydaje się także, że osoba taka ma bardzo ograniczone możliwości kwestionowania skutku orzeczenia w postaci zamieszczenia danych w rejestrze, skoro o skutku tym sąd nie orzeka. Z tym samym problemem zderza się pokrzywdzony.

Zdaniem Rzecznika nie do pogodzenia z zasadą rzetelnej procedury sądowej jest sytuacja, w której tak istotna kwestia, jak decyzja o sytuacji prawnej uczestnika postępowania a także sytuacji życiowej ofiar przestępstw seksualnych, nie jest w żaden sposób komunikowana, zwłaszcza w tej postaci, że stanowi ona element treści orzeczenia sądowego. Minimalny standard uczciwej procedury sądowej, opartej na zasadzie zaufania, nakazuje umieszczenie rozstrzygnięcia w przedmiocie ujawnieniu danych w Rejestrze w treści orzeczenia sądowego. Funkcja informacyjna orzeczenia sądowego polega właśnie na tym, że określa ono w wyczerpujący sposób sytuację prawną jednostki, i nie jest ona zaskakiwana dodatkowymi, niewynikającymi wprost z samej treści orzeczenia, skutkami. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu dokonania odpowiedniej zmiany ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym.

⁸ IV.550.1.2019 z 10 lipca 2019 r.

1.2. Sprawy z zakresu procedury cywilnej

1.2.1. Postulat pilnego upowszechnienia ‘elektronicznych’ doręczeń w postępowaniu cywilnym

Rzecznik Praw Obywatelskich negatywnie ocenia też brak podejmowania w ostatnich latach działań umożliwiających elektroniczne wnoszenie pism procesowych do sądu w sprawach cywilnych, jak również doręczenia elektroniczne – mimo że stosowne rozwiązania wprowadzały do Kodeksu postępowania cywilnego jego nowelizacje jeszcze z lat 2012-2015; na ich podstawie wydano także rozporządzenia wykonawcze.

Sytuacja ta jest szczególnie niekorzystna dla obywateli w obecnym okresie epidemii. Mimo podejmowania prób uelastycznienia elektronicznej komunikacji w ramach postępowań sądowych i administracyjnych, projektowane przy okazji uchwalania kolejnych tzw. tarcz antykryzysowych, mających przeciwdziałać skutkom COVID-19, zakończyły się one jednak niepowodzeniem.

Obecnie więc w postępowaniu cywilnym (poza specyficznym wyjątkiem w postaci elektronicznego postępowania uproszczonego) nadal nie ma żadnej możliwości składania pism procesowych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, nawet poprzez platformę ePUAP, w postaci pism podpisanych kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Tym bardziej nie jest skuteczne opatrzenie pisma procesowego podpisem zaufanym, mimo tego, że w polskim systemie prawnym ma on moc równorzędną pod względem prawnym z e-podpisem kwalifikowanym, a którego uzyskanie np. za pośrednictwem bankowości elektronicznej możliwe jest zdalnie, i nie wymaga skomplikowanych zabiegów. Co więcej, jest to narzędzie bezpłatne dla obywateli.

Usunięcie z projektu kolejnych „Tarcz” rozwiązań dotyczących uelastyczeń w elektronicznej komunikacji w ramach postępowań sądowych i administracyjnych należy więc ocenić zdecydowanie negatywnie – a zwłaszcza obecnie, gdy ze względu na sytuację epidemiczną obywatele doświadczają różnych ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się (z racji m.in. objęcia kwarantanną), a godziny pracy Poczty Polskiej pozostają skrócone. Pozostanie przy komunikacji tradycyjnej, czysto ‘papierowej’ przyczynia się do pogłębienia

obecnego stanu stagnacji w zakresie postępowań sądowych, utrudnia dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości i z pewnością wpłynie negatywnie na pracę sądów po ustaniu stanu epidemii, kiedy strony i pełnomocnicy zaczną kierować do nich skumulowaną ilość korespondencji. Co więcej, najnowsza, dopiero co uchwalona nowelizacja ‘spec-ustawy antywirusowej’ z 2 marca 2020 r. ‘odwiesza’ bieg wszystkich terminów procesowych. Mimo więc tego, że ani sytuacja epidemiczna w kraju, ani faktyczny dostęp do urzędów pocztowych nie uległy istotnej poprawie, strony postępowań muszą bronić swoich praw przed sądem w ‘zwykłych’ terminach i na ‘zwykłych’ zasadach. Przy jednoczesnej rezygnacji z jakichkolwiek ułatwień w komunikacji stron z sądem czy zachęt do wykorzystywania środków porozumiewania się na odległość takie rozwiązanie wpływa negatywnie zarówno na pracę sądów i urzędów, jak i utrudnia efektywne korzystanie przez obywateli z konstytucyjnego prawa do sądu, praktycznie w każdym jego aspekcie.

1.2.2. Postulat wprowadzenia informacji na zawiadomieniach o pozostawieniu przesyłki sądowej w placówce pocztowej (awizach) o nadawcy przesyłki⁹

W świetle obowiązującego prawa, nieodebranie przez adresata przesyłki pozostawionej w placówce pocztowej lub urzędzie gminy w terminie wynikającym z art. 139 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (po dwukrotnym pozostawieniu awizo w skrzynce pocztowej) powoduje przyjęcie fikcji prawnej doręczenia przesyłki, pociągającej za sobą wszelkie skutki doręczenia (dotyczy to również pierwszej przesyłki w sprawie). Ewentualne terminy procesowe liczy się wówczas od ostatniego dnia, kiedy była możliwość odebrania przesyłki. Osoba, która dowiedziała się o jej awizowaniu krótko po upływie terminu odbioru przesyłki, nadal może dokonać wymaganych czynności bez narażenia się na negatywne skutki uchybienia terminowi procesowemu. Mimo że nie odebrała przesyłki, może udać się do sądu i zapoznać się z jej zawartością oraz na nią zareagować (np. wnieść sprzeciw od doręzonego w ten sposób nakazu zapłaty). W praktyce jest to jednak bardzo utrudnione, ponieważ awizo nie zawiera informacji o tym, skąd pochodziła przesyłka (tym samym obywatel nie wie, do którego sądu ma się w jej sprawie zwrócić).

⁹ Nr sprawy w BRPO: V.510.176.2015.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹⁰ Rzecznik postulował zmianę obowiązującego wzoru awizo, który określony jest rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w *sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym*¹¹. Minister Sprawiedliwości odmówił dokonania zmian we wskazanym zakresie. W mojej ocenie jednak, w celu zapewnienia obywatelom lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w dalszym ciągu postulat ten jest zasadny.

1.2.3. Postulat wywierania skutku przez pismo nadane do sądu za pośrednictwem dowolnego operatora pocztowego¹²

W procedurze cywilnej (a także sądownoadministracyjnej, administracyjnej i podatkowej) skutek wniesienia pisma bezpośrednio do sądu może być osiągnięty tylko, jeżeli pismo to zostanie nadane za pośrednictwem operatora wyznaczonego, a nie innego operatora pocztowego. We wszystkich procedurach zasadą jest, że nadanie pisma procesowego pocztą przed upływem terminu na jego wniesienie skutkuje zachowaniem terminu – w takim przypadku „decyduje data stempla pocztowego”. Taki skutek osiąga się jednak tylko wówczas, gdy skorzysta się z usług operatora wyznaczonego – obecnie jest to Poczta Polska S.A. Odmiennie jest w procedurze karnej, w której, dla zachowania terminu, wystarczy nadanie pisma „w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej”. Rzecznik postulował nowelizację procedury cywilnej, sądownoadministracyjnej i podatkowej poprzez wprowadzenie do nich analogicznej regulacji jak w procedurze karnej. Obecnie zdarza się bowiem, że strona procesu, nada pismo przed upływem terminu za pośrednictwem innego (w szczególności tańszego) operatora pocztowego i jeśli pismo to wpłynie do sądu po upływie terminu – jest odrzucane. W związku z zauważonym problemem, Rzecznik Praw Obywatelskich postulował wprowadzenie następujących zmian w systemie prawa:

- art. 83 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

¹⁰ Pismo z dnia 20.12.2016 r.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1222 ze zm.

¹² Nr sprawy w BRPO: V.510.51.2015.

- art. 165 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego,
- art. 57 § 5 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego,
- art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

1.2.4. Postulat zwiększenia skuteczności instytucji pozwu zbiorowego¹³

Rzecznik badał praktykę stosowania instytucji pozwu zbiorowego. Z poczynionych przez Rzecznika ustaleń wynikało, że obecnie obowiązujące regulacje nie sprzyjają grupowemu dochodzeniu roszczeń. Pozwy zbiorowe są rzadko stosowane, procedowanie nad nimi jest długotrwałe, a większość z tych, które zostały w latach 2010-2015 rozpoznane, zostało odrzucone lub zwrócone bez merytorycznego badania zasadności roszczenia. Wskazuje to na istotne bariery proceduralne i z tego względu Rzecznik przedstawił istniejący problem Ministrowi Rozwoju¹⁴. Z uwagi na powyższe, Rzecznik postulował kompleksową nowelizację procedury grupowego dochodzenia roszczeń. Minister Rozwoju w odpowiedzi udzielonej 17 lutego 2016 r. poinformował, że prace nad zmianami legislacyjnymi, w szczególności w zakresie dochodzenia roszczeń przez małych i średnich przedsiębiorców, trwają.

1.2.5. Postulat likwidacji nowo wprowadzonej opłaty 100 zł od uzasadnienia każdego postanowienia lub zarządzenia sądu, jako warunku jego zaskarżenia¹⁵

Ubiegłoroczna nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego wprowadziła m.in. zasadę, że warunkiem zaskarżenia orzeczenia jest uprzednie złożenie wniosku o sporządzenie i doręczenie jego uzasadnienia; opłata wynosi 100 zł. Reguła ta dotyczy każdego orzeczenia i zarządzenia, nawet w drobnych sprawach wpadkowych, wydawanych w toku postępowania, poza jego głównym nurtem. Moim zdaniem, w obecnym kształcie, rozwiązanie to w sposób nieproporcjonalny ogranicza prawo do sądu.

¹³ Nr sprawy w BRPO: V.510.219.2015.

¹⁴ Pismo z dnia 23.04.2015 r.

¹⁵ Nr sprawy w BRPO: IV.510.8.2020.

Taka opłata jest najbardziej dotkliwa dla osób niezamożnych, korzystających z pomocy państwa w postępowaniu cywilnym. Często nie będą one mogły poznać motywów np. odmowy zwolnienia od kosztów czy skorzystać z możliwości odwołania się – chyba że złożą kolejny wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Opłata dotyczy bowiem także m.in. uzasadnień postanowień o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych i odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Sama droga odwoławcza od tych postanowień jest bezpłatna (od zażalenia nie pobiera się opłaty) – a tymczasem etapem poprzedzającym zażalenie jest wniosek o uzasadnienie, który jest odpłatny.

Zdarza się też, że opłata 100 zł od uzasadnienia przewyższa opłatę od samego środka zaskarżenia, która w niektórych sprawach wynosi 30 zł (w innych zaś, jak przy wspomnianym zwolnieniu od kosztów, środki odwoławcze są w ogóle zwolnione z opłaty sądowej). Opłata 100 zł jest co prawda zaliczana na poczet opłaty od środka odwoławczego, ale różnica nie podlega zwrotowi. Bezpłatny środek odwoławczy i ten, od którego opłata wynosi 30 zł, stają się więc fikcją, a stanowisko ustawodawcy – co najmniej niekonsekwentne. Niespójność stanowiska ustawodawcy przejawia się dodatkowo w tym, że obowiązek złożenia wniosku o uzasadnienie (i opłacenia go) dotyczy również tych sytuacji, gdy sąd ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia z urzędu. Poza tym, w znacznej grupie przypadków (jak skarga na orzeczenie referendarza, kwestionowanie postanowień w postępowaniu egzekucyjnym) przepisy zdają się w ogóle nie uzależniać możliwości zaskarżenia danego orzeczenia od wcześniejszego wnioskowania o jego uzasadnienie

Projekt rządowy uzasadniano chęcią ograniczenia liczby sporządzanych uzasadnień, przy jednoczesnym zachowaniu danej stronom możliwości poznania motywów sądu. W ocenie RPO koszty sądowe mogą jednak ograniczać prawo do sądu, gdy stanowią barierę ekonomiczną lub gdy są nadmierne wygórowane. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uzasadnianie orzeczeń sądowych jest częścią konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Spełnia także funkcję informacyjną i wyjaśniającą. Umożliwia indywidualną akceptację orzeczenia i sprzyja samokontroli wymiaru sprawiedliwości. Postrzeganie uzasadnienia jedynie przez pryzmat funkcji procesowej – jako wstępu do zaskarżenia orzeczenia – jest nieakceptowalne. Budzi też

wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady lojalnego traktowania obywateli przez demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji).

Za oczywiste RPO uznaje, że wprowadzenie opłaty przełoży się na mniejszą ilość sporządzanych uzasadnień. Jednak zaniechanie żądania sporządzenia uzasadnienia powinno wynikać z decyzji obywatela, a nie fiskalnego przymusu. Skutki wprowadzenia opłaty mogą być szczególnie odczuwalne w obecnym stanie epidemii. Należy bowiem liczyć się z tym, że obywatele, nie chcąc naruszać rezerw finansowych, mogą rezygnować z prawa do zaskarżenia orzeczenia. Uwagi te przedstawiono¹⁶ Ministrowi Sprawiedliwości, z prośbą o rozważenie kroków legislacyjnych w celu wyeliminowania tej opłaty lub jej ograniczenia.

1.2.6. Niespójność konstrukcji zażalenia w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego

Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego zmieniła również tryb zaskarzania tzw. orzeczeń wpadkowych (incydentalnych). Poza koniecznością wcześniejszego złożenia wniosku o uzasadnienie (por. pkt 1.2.6.), , ustawodawca ‘podzielił’ postanowienia na kilka grup, wprowadzając osobne regulacje dotyczące zażeń od postanowień sądu pierwszej oraz drugiej instancji, a także wskazując, które z tych środków rozpoznaje sąd tej samej instancji (tzw. ‘zażenia poziome’, niedewolutywne, przysługujące z założenia w ‘drobniejszych’ kwestiach – art. 394^{1a} oraz art. 394² k.p.c.), a które – sąd instancji wyższej (art. 394, art. 394¹ oraz art. 394^{1b} k.p.c.).

Problem jednak w tym, że wszystkie te przepisy tworzą katalogi zamknięte. Nie istnieje także procesowe „domniemanie”, że jeśli ustawa nie określa, który sąd rozpoznaje zażalenie, to powinien tego dokonać konkretny sąd. Tymczasem zdarzają się sytuacje, które trudno jednoznacznie przyporządkować konkretnemu artykułowi k.p.c. W rezultacie strona (ani sąd) nie wie, czy od danego orzeczenia w ogóle przysługuje zażalenie, a jeśli tak – w jakim trybie i który sąd (której instancji, w jakim składzie) ma je rozpoznać. Rozpoznanie sprawy w niewłaściwym składzie powoduje zaś poważne konsekwencje dla samej strony – niektóre

¹⁶ Pismo z 16 kwietnia 2020 r.

z opisanych sytuacji można kwalifikować jako ‘sprzeczność składu sądu z przepisami prawa’, co prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c., dyskusyjne czy także na podstawie art. 379 pkt 6 k.p.c.).

Takie niejasne sytuacje dotyczą m.in. postępowań opiekuńczych¹⁷, a także postępowań w sprawach nieletnich (m.in. zażaleń na postanowienia o umieszczeniu nieletniego w schronisku, jak i przedłużeniu stosowania tego środka)¹⁸. Ustawa z 26 października 1982 r.¹⁹ w art. 20 § 1 nakazuje bowiem do większości kwestii w niej nieuregulowanych stosować właśnie przepisy k.p.c. Problem ten może jednak pojawiać się na tle jeszcze innych ustaw, które posiłkują się przepisami procedury cywilnej. Dlatego też każda odrębna ustawa, która przewiduje stosowanie k.p.c., powinna określać, czy zażalenie powinno być rozpoznawane przez sąd pierwszej (inny skład sądzący), czy też sąd drugiej instancji – względnie uzupełnieniu powinny podlegać przepisy k.p.c., w taki sposób, by zlikwidować obecnie istniejące luki.

1.2.7. Niemożność wyeliminowania przez stronę funkcjonujących równolegle w obrocie różnych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie

Specyficzny problem, z którym od lat styka się Rzecznik Praw Obywatelskich, wciąż nie został naprawiony – a jest źródłem generującym dalsze spory cywilne. Nazbyt często zdarza się bowiem, że w obrocie funkcjonują dwa różne postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie. Jeszcze w 2011 r. RPO próbował rozwiązać ten problem od strony generalnej, kierując pytanie prawne do Sądu Najwyższego²⁰. Procedura cywilna przewiduje dwa konkurencyjne tryby: zmiany postanowienia spadkowego bądź wznowienia postępowania. Nie było wówczas jasne, który z nich jest właściwy. Ponieważ Sąd Najwyższy przyjął²¹, że takie błędy należy korygować w postępowaniu wznowieniowym, RPO zwrócił się²² do Ministra Sprawiedliwości podnosząc, że wznowić postępowanie można w ciągu trzech miesięcy od dowiedzenia się o podstawie wznowienia, ale najpóźniej w terminie 5 lat

¹⁷ Nr sprawy w BRPO: IV.7021.52.2020., por. też pkt 1.3.9. niniejszego wystąpienia.

¹⁸ Nr sprawy w BRPO: II.566.2.2020, wystąpienie RPO z 30 kwietnia 2020 r.

¹⁹ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 969).

²⁰ Informacja Roczna RPO za 2011 r., str. 81.

²¹ Uchwała składu 7 sędziów SN, zasada prawna, z 10 lipca 2012 r., sygn. III CZP 81/11.

²² Informacja Roczna RPO za 2012 r., str. 169-170.

od uprawomocnienia się orzeczenia (obecnie – 10 lat). Zdarza się jednak, że terminy te już upłynęły – nie podlegają one zaś przywróceniu.

Taki stan rzeczy blokuje zaś działania spadkobierców (nie mogą np. ujawnić się w księdze wieczystej), naraża też osoby trzecie na zawieranie umów z osobami, które w rzeczywistości spadkobiercami nie są. Minister uznał jednak, że nie ma potrzeby zmiany prawa.

Tymczasem do Biura RPO wpływa więcej takich skarg, nierzadko kierowanych przez same sądy, które – dysponując dwoma różnymi orzeczeniami w tym samym przedmiocie – nie mogą samodzielnie rozstrzygnąć zawisłej przed nimi sprawy. W takich sytuacjach jedynym rozwiązaniem pozostaje wniesienie przez Rzecznika skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego (względnie, o ile jeszcze jest otwarty termin, skargi o wznowienie postępowania). Tak szczególny i nadzwyczajny środek nie jest jednak prawidłowym rozwiązaniem problemu, który z istoty swojej ma charakter systemowy i wynika przede wszystkim z braku rozwiązań ustawowych. Przypadek postanowienia spadkowego jest zaś o tyle szczególny, że stanowi ono jedyny dowód nabycia całości praw do spadku (i długów spadkowych) przez konkretne osoby – zarówno w postępowaniach przed organami państwa, jak i w zwykłym, prywatnym obrocie. Równoległe występowanie dwóch różnych orzeczeń rażąco narusza prawne bezpieczeństwo obrotu. Z tego względu to strona sama powinna mieć możliwość uruchomienia procedury korygującej stan, który nie powinien istnieć w demokratycznym państwie prawa.

1.3. Sprawy z zakresu procedury sądowoadministracyjnej

1.3.1. Postulat wprowadzenia do systemu prawa możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w rozpoznaniu skargi, wniosku oraz petycji²³

Częstym przedmiotem skarg kierowanych do RPO są przypadki bezczynności w rozpoznawaniu skarg, wniosków oraz petycji. W przypadku niedochowania przez organ właściwy do ich załatwienia ustawowych terminów, brak jest możliwości ich skutecznego dyscyplinowania. Przepisy procedury sądowoadministracyjnej wyłączają bowiem możliwość zaskarżenia bezczynności w rozpoznaniu skargi, wniosku, bądź petycji. Rzecznik zwrócił się do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP (dalej: Komisja) z prośbą o rozważenie stosownej nowelizacji procedury sądowoadministracyjnej. W dniu 14 marca 2017 r. Komisja zdecydowała o niepodejmowaniu inicjatywy legislacyjnej w postulowanym przedmiocie. W ocenie Rzecznika jednak zasadne jest rozważenie wskazanego zagadnienia.

1.3.2. Postulat wprowadzenia pouczeń o możliwości złożenia wniosku o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem²⁴

Procedura sądowoadministracyjna przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem. Jego uzyskanie jest niezbędnym warunkiem złożenia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę. Choć zaznaczyć trzeba, że niewniesienie opłaty nie spowoduje negatywnych skutków procesowych – odpis wyroku i tak zostanie wydany, a opłata ściągnięta w drodze egzekucji administracyjnej – osoby, których nie stać na poniesienie opłaty mogą z tego względu rezygnować ze złożenia wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem i pozbawiać się w ten sposób możliwości jego zaskarżenia. Tymczasem, istnieje możliwość umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty tej opłaty, o czym jednak – w obecnej praktyce – zainteresowani nie są pouczeni. W tej sprawie zwróciłem się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) wskazując,

²³ Nr sprawy w BRPO: V.510.68.2016.

²⁴ Nr sprawy w BRPO: V.510.234.2015.

że udzielanie dodatkowych pouczeń (o ulgach w opłacie kancelaryjnej) mogłoby się przyczynić do lepszej ochrony praw jednostki. Postulowałem również zmianę praktyki udzielania pouczeń przez sądy administracyjne.

Prezes NSA stanął na stanowisku, że nadmierne rozbudowanie pouczeń samo w sobie ogranicza przejrzystość komunikatu kierowanego do strony. Nie podzielam opinii Prezesa NSA w tej materii. Z uwagi na powyższe, uważam, że wskazana kwestia wymaga rozważenia.

1.3.3. Zmiany dotyczące rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych na posiedzeniu niejawnym w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19²⁵

W wystąpieniu z dnia 4 maja 2020 r. znak: IV.510.14.2020 RPO poruszył problem rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych na posiedzeniu niejawnym. W art. 46 ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 dodaje się m.in. art. 15zsz4 ust. 3 do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Dodany przepis przewiduje wprowadzenie regulacji, która upoważnia przewodniczącego do wydania zarządzenia w przedmiocie skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Przewodniczący będzie miał możliwość wydania takiego zarządzenia, jeżeli uzna, że:

- 1) rozpoznanie sprawy jest konieczne,
- 2) przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących,
- 3) nie ma możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Z unormowania tego wynika, że w sytuacji, gdy dany sąd administracyjny nie będzie dysponował odpowiednim wyposażeniem technicznym umożliwiającym przeprowadzenie rozprawy na odległość, przewodniczący będzie mógł skierować do rozpoznania

²⁵ Nr sprawy w BRPO IV.510.14.2020.

na posiedzeniu niejawnym każdą sprawę, jeżeli uzna, że istnieje konieczność jej rozpoznania, a zdrowie stron (uczestników) i składu orzekającego byłoby nadmiernie zagrożone w przypadku zarządzenia tradycyjnej rozprawy. Przedmiotowa regulacja niewątpliwie stanowi odstępstwo od zasady jawności posiedzeń sądowych wyrażonej w art. 90 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która stanowi uszczegółowienie zasady jawności postępowania sądowego wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pozbawia przez to strony postępowania prawa do osobistego udziału w czynnościach procesowych, a także prawa do bycia wysłuchanym, które są istotnym elementem sprawiedliwej procedury sądowej.

Oczywiście, zasada jawności postępowania sądowego, która polega m.in. na umożliwieniu stronom uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu (tzw. jawność wewnętrzna), nie ma charakteru absolutnego. Ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, wyrażonych w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Jedną z wartości konstytucyjnych, która zezwala na ograniczenie jawności rozpoznania sprawy sądowej, jest zdrowie w aspekcie ogólnym i indywidualnym. Aczkolwiek z art. 15z§4 ust. 3 ustawy wynika, że skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, a tym samym wyłączenie jawności rozpoznania sprawy, będzie dopuszczalne m.in. z tego powodu, że przewodniczący uzna, iż występuje nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób mających potencjalnie uczestniczyć w rozprawie, której przeprowadzenia wymaga ustawa, to jednak nie jest to wyłączna i główna przesłanka warunkująca możliwość odstąpienia od rozpoznania sprawy sądowno-administracyjnej na rozprawie. Z konstrukcji przepisu wynika bowiem, że innym warunkiem zarządzenia niejawnego posiedzenia sądu w danej sprawie jest konieczność jej rozpoznania.

Pomijając okoliczność, że użyte przez projektodawcę sformułowanie „rozpoznanie sprawy jest konieczne” jest zwrotem niedookreślonym i ocennym, co daje przewodniczącemu bardzo duży margines swobody w podejmowaniu decyzji o skierowaniu danej sprawy na posiedzenie niejawne, to wskazać należy, że owa niedookreślona „konieczność rozpoznania sprawy” nie jest wartością konstytucyjną pozwalającą na ograniczenie prawa do sądu w jego aspekcie dotyczącym jawności wewnętrznej posiedzeń sądowych. Gdyby przepis stanowił, że możliwość zarządzenia niejawnego posiedzenia sądu dotyczy

określonych rodzajowo spraw, które sąd administracyjny ma obowiązek rozpoznać w określonym przez ustawy terminie (np. skarg na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub na uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego), to wówczas wyłączenie jawności posiedzenia sądu mogłoby być uzasadnione koniecznością ochrony praw procesowych skarżącego (praw innych osób), a więc jedną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prawodawca nie zawęził jednak katalogu spraw, których rozpoznanie ma być możliwe na posiedzeniu niejawnym, kierując się kryterium terminu ich rozstrzygnięcia określonym w przepisach ustaw szczególnych. Należy ponadto zauważyć, że choć przepis art. 15zsz4 ust. 3 ustawy wymienia nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób mających potencjalnie uczestniczyć w rozprawie - jako jedną z przesłanek dopuszczających skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym - to jednak nie wiąże wprost przedmiotowego zagrożenia z występującą epidemią wirusa SARS-CoV-2, przez co ma charakter generalny. Stwarza on zatem możliwość zastosowania instytucji niejawnego posiedzenia sądu także w sytuacjach zagrożenia zdrowia, które nie jest spowodowane obecną epidemią. Należy bowiem zauważyć, że w odróżnieniu od treści art. 15zsz4 ust. 1 i 2 ustawy, unormowania przewidujące możliwość skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w drodze zarządzenia przewodniczącego, nie wskazują, że tego rodzaju uprawnienie przysługuje wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w ciągu roku od odwołania tego ostatniego stanu.

Pomimo że zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym spowoduje ograniczenie konstytucyjnych praw podmiotowych, to strona nie będzie miała możliwości zaskarżenia takiego zarządzenia. Ustawa nie przewiduje bowiem, że na zarządzenie kierujące sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym służy zażalenie. Wprawdzie strona, która podejmie decyzję o zaskarżeniu orzeczenia wydanego na posiedzeniu niejawnym przez wojewódzki sąd administracyjny, będzie mogła w skardze kasacyjnej podnieść zarzut naruszenia przepisu art. 15zsz4 ust. 3 ustawy w ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 2 P.p.s.a., jednak, gdy to Naczelny Sąd Administracyjny rozpozna sprawę na posiedzeniu niejawnym w oparciu o zarządzenie wydane na podstawie kwestionowanego przepisu ustawy, wówczas strona

nie będzie mogła poddać weryfikacji orzeczenia zapadłego na posiedzeniu niejawnym. Orzeczenia wydane przez NSA są bowiem prawomocne, gdyż nie przysługuje od nich środek odwoławczy. Natomiast możliwość skutecznego zaskarżenia prawomocnego orzeczenia NSA w drodze środków nadzwyczajnych, takich jak skarga o wznowienie postępowania, jest wątpliwa. W świetle powyższego, uznać należy, że art. 15z§4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie spełnia standardów konstytucyjnych w zakresie ograniczenia prawa strony do jawnego rozpoznania jej sprawy sądowoadministracyjnej.

1.4. Postulaty dot. postępowania w sprawach z zakresu prawa rodzinnego

1.4.1. Konieczność uregulowania przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem²⁶

Rzecznik zwrócił uwagę na brak szczegółowego uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, a w szczególności praw i obowiązków kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym, realizujących orzeczenia sądów regulujące kontakty rodziców (rodzica) z dzieckiem w obecności kuratora. W obowiązującym stanie prawnym, jedynymi przepisami regulującymi uprawnienia i obowiązki kuratorów sądowych obecnych, na mocy orzeczenia sądu, przy kontaktach rodzica z dzieckiem są przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych .

Zgodnie z przepisami Kodeksu kontakty z dzieckiem mogą być ograniczone przez sąd m.in. poprzez obowiązek spotykania się z dzieckiem wyłącznie w obecności kuratora sądowego. Z przepisów wykonawczych (rozporządzenia) wynika zaś jedynie tyle, że kurator ma stawić się w określonym przez sąd miejscu i terminie, być obecnym przez cały czas trwania kontaktu, a jego wyraźnie wyartykułowanym zadaniem jest dbałość o to, aby kontakt

²⁶ Nr sprawy w BRPO: IV.7021.28.2019.

nie trwał dłużej niż postanowił sąd. Tak ogólnikowa regulacja omawianego zagadnienia jest, zdaniem Rzecznika, dalece niewystarczająca. Duża liczba skarg wpływających do Biura RPO uwypukla braki obecnie obowiązujących przepisów.

W odpowiedzi Minister poinformował, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej, który obejmuje również nowelizację przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie. Sprawa podlega dalszemu monitorowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.4.2. Nadzór nad kuratorską służbą sądową²⁷

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił uwagę na problem niedostatecznego systemu nadzoru nad kuratorską służbą sądową. Kwestia wykonywania obowiązków przez kuratorów sądowych była już przedmiotem badania Najwyższej Izby Kontroli²⁸, z którego wynika, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa dotyczące kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości odnosiły się zasadniczo do działalności administracyjnej sądów i nie zawierały postanowień, które wprost wiązałyby się z nadzorem nad funkcjonowaniem kuratorskiej służby sądowej. Po drugie, z ustawy o kuratorach sądowych wynika tylko ogólna kompetencja nadzorcza kuratora okręgowego, bez określenia szczegółowych zasad wykonywania tych zadań. Po trzecie, kierownicy zespołów kuratorskiej służby sądowej nie zostali wyposażeni w skuteczne kompetencje i narzędzia do sprawowania nadzoru. Ponadto, dostrzeżono niejednolite zasady naboru i aplikacji kuratorskiej z powodu braku ustawowo ujednoczonych zasad tego naboru. Określenie ramowego planu przebiegu aplikacji kuratorskiej powierzono kuratorom okręgowym, co skutkowało niejednolitymi w skali kraju rozwiązaniami w zakresie organizacji i przebiegu szkolenia aplikantów kuratorskich. W ocenie NIK funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej jest obarczone licznymi, istotnymi mankamentami o charakterze systemowym, które nie zostały dotychczas w pełni wyeliminowane z uwagi na niezakończenie w Ministerstwie Sprawiedliwości prace nad projektem kompleksowej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych.

²⁷ Nr sprawy w BRPO: VII.519.3.2018.

²⁸ Por. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kuratorzy-sadowi.html>, data ostatniego dostępu: 21.02.2019 r.

W odpowiedzi na wystąpienie generalne Rzecznika Minister Sprawiedliwości poinformował, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej, która miałyby zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych. Kwestie organizacji służby kuratorskiej powinny być jednak także przedmiotem dyskusji na szerszym forum w ramach prac nad całościową reformą wymiaru sprawiedliwości.

1.4.3. Regulacja badań DNA w sprawach o pochodzenie dziecka

Od wielu lat kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich wskazują na konieczność uregulowania procedury i standardów badań DNA dokonywanych w toku postępowań cywilnych. Początek korespondencji w tej sprawie, początkowo kierowanej do Ministra Sprawiedliwości, a później do Ministra Zdrowia, nastąpił w 2001 r. i pomimo ponawianych wystąpień Rzecznika nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Ostatnie dwa pisma Rzecznika – z 1 lipca 2019 r. oraz 3 marca 2020 r. – nie doczekały się żadnej odpowiedzi ze strony Ministra Zdrowia²⁹.

W ostatnim piśmie Rzecznik wskazywał między innymi na raport Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r. (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-badan-genetycznych.html>): „W Polsce, mimo dynamicznego rozwoju genetyki, nie ma regulacji prawnych, które określałyby kompleksowo zasady wykonywania poradnictwa genetycznego, bankowania materiału oraz bezpieczeństwa danych genetycznych. Minister Zdrowia nie zorganizował systemu opieki genetycznej i nie stworzył stosownych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Raport NIK wskazuje, że kontrolowane jednostki nie zapewniły adekwatnych do zagrożeń rozwiązań techniczno-organizacyjnych, gwarantujących pełne bezpieczeństwo danych genetycznych na każdym etapie wykonywania badania. W związku z brakiem kompleksowych regulacji oraz brakiem nadzoru nad obszarem genetyki, istnieje wysokie ryzyko pomyłek oraz błędnej interpretacji wyników, a także niewystarczającej ochrony danych genetycznych osób badanych”. Takie same argumenty podnosił Rzecznik w toku uprzedniej korespondencji, m.in. w wystąpieniu z 17 stycznia 2014 r.: „Pożądane jest ponowne rozważenie idei, które stały za nowelizacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego

²⁹ Nr sprawy w BRPO: IV.7020.4.2014.

z 6 listopada 2008 r., mającą w założeniach „oparcie prawnego stosunku rodzicielskiego (macierzyństwa, ojcostwa) na rzeczywistym związku biologicznym między dzieckiem a matką i ojcem” (z uzasadnienia projektu ustawy, Dz.U z 2008 r., Nr 220, poz. 1431). Skoro rodzicielstwo i potwierdzanie go ma być oparte na prawdzie biologicznej oraz równości podmiotów, to należy – zdaniem Rzecznika – stworzyć odpowiednie gwarancje procesowe ustalenia i uzgodnienia stanu cywilnego z rzeczywistym stanem rzeczy. Wpływ, jaki wyniki badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych wywierają na losy licznych rodzin, prawa dziecka oraz stan cywilny jednostek, powoduje, że niezbędne i konieczne jest szybkie opracowanie standardów medycznych ich przeprowadzania, pozwalających na zagwarantowanie ich rzetelności i zgodności z prawdą materialną.

Dodać należy, że regulacja badań DNA w postępowaniu karnym została uchwalona już w 2004 r. Przepisy art. 305-309 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.), stosowane odpowiednio do badań DNA, nie są wystarczające. Należy wskazać, że ustawodawca w chwili uchwalania Kodeksu uznał za stosowne stosunkowo dokładnie określić dopuszczalność grupowego badania krwi. Obecnie badania te nie są w sprawach o pochodzenie dziecka wykonywane, jako że zostały zastąpione przez badania kodu genetycznego, które są mniej inwazyjne i dają nie tylko możliwość wykluczenia, ale i potwierdzenia pokrewieństwa (tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 10 listopada 1999 r., sygn. akt I CKN 885/99: „Dowód z badania DNA pozwala nie tylko wykluczyć ojcostwo, ale może być także pozytywnym dowodem okoliczności stwarzających domniemanie ojcostwa z art. 85 § 1 KRO”). Jest zatem zasadne kodeksowe uregulowanie tych powszechnie stosowanych i właściwie rutynowych badań (z możliwym uzupełnieniem i uszczegółowieniem w kwestiach metodologii badań DNA aktem prawa niższego rzędu). Niestety, pomimo upływu lat, opisana powyżej sytuacja pozostaje niezmienną.

1.4.4. Definicja opieki/pieczy naprzemiennej

Wprawdzie postulat ten dotyczy instytucji prawa materialnego – sposobu sprawowania pieczy nad wspólnym dzieckiem po rozstaniu rodziców – jednak jego spełnienie będzie miało dużą rolę w ujednoczeniu orzecznictwa sądów powszechnych, a w efekcie przyczyni się

do sprawniejszego rozpoznawania tego typu spraw. Obecnie opieka czy piecza naprzemienna nie jest nigdzie zdefiniowana, zaś zwrot ten pojawia się jedynie w ustawie z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, potocznie nazywanej ustawą 500+. Taka forma pieczy nie pojawia się sensu stricto w najważniejszej ustawie w tej sferze, czyli w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, ani w najważniejszej ustawie proceduralnej dla sądów powszechnych, czyli w Kodeksie postępowania cywilnego (pomimo treści art. 59822 KPC).

Rzecznik zwracał się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie podjęcia kroków legislacyjnych, celem zdefiniowania tej formy sprawowania pieczy nad dzieckiem³⁰. Wskazywał, że „w materii tej panuje obecnie duża niepewność prawna, prowadząca – jak wynika z doniesień prasowych – do różnego traktowania obywateli przez organy administracji publicznej oraz sądy. Niektóre organy wymagają, by w orzeczeniu sądowym, o którym mowa w art. 2 pkt 16 oraz 5 ust. 2 ustawy o pomocy państwa, padło określenie „opieka naprzemienna”, zaś sądy zazwyczaj takiego określenia nie stosują (choćby dlatego, że nie jest ono, jak już wspomniano, używane w tekście zarówno KRO, jak i KPC). Jednocześnie z doświadczeń Biura Rzecznika wynika, że orzeczenia tożsame z orzeczeniem opieki naprzemienną (rozumianej podobnie jak w art. 59822 KPC) zapadają czasem w formie orzeczenia o kontaktach (kontakty jednego rodzica uregulowane w ten sposób, że dziecko przebywa z każdym z rodziców w powtarzalnych okresach, np. przez połowę każdego miesiąca) bądź w formie orzeczenia o sposobie sprawowania władzy rodzicielskiej, wydawanym na podstawie art. 58 § 1a oraz art. 107 § 2 KRO, bez użycia zwrotu „opieka naprzemienna”. Rzecznik wskazywał także na zasadność umieszczenia definicji pieczy/opieki naprzemienną właśnie w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, jako że „definicje zawarte w tej ostatniej ustawie [500+] są z natury systemu prawa definicjami stosowanymi w sprawach rozstrzyganych na mocy tej ustawy i na potrzeby tej ustawy, nie zaś w sprawach rodzinnych, w których o opiece/pieczy naprzemienną rozstrzygają sędziowie w sądach powszechnych na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

³⁰ Nr sprawy w BRPO: IV.7021.91.2017.

1.4.5. Zmiany w postępowaniu o wykonywaniu kontaktów

Rzecznik w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości³¹ wskazywał, że w skargach wpływających do Biura obywatele skarżą się na niejasność i długotrwałość (dwa etapy postępowania), nieskuteczność procedury w sprawach o wykonywanie kontaktów (art. 598¹⁵ i nast. KPC); wskazywano także, że w niektórych przypadkach uprawniony do kontaktów rodzic może zgłaszać skargi (uzasadnione bądź nie) na wykonywanie kontaktów w celu uzyskania dla siebie kwoty pieniężnej (art. 598¹⁶ KPC) i odzyskania w ten sposób płaconych na dziecko alimentów. Nie wykształciła się jednolita praktyka i linia orzecznicza sądów powszechnych (m.in. wskutek braku możliwości wniesienia w większości spraw rodzinnych i opiekuńczych, w tym o kontakty, skargi kasacyjnej), co wywołuje niepewność prawną obywateli. W przypadku niektórych rodziców, którzy pomimo zasądzenia kolejnych kwot pieniężnych nadal uniemożliwiają uprawnionym wykonywanie kontaktów, zadłużenie urosło nawet do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Za problem można także uznać fakt obciążania zobowiązanego rodzica kwotami pieniężnymi za brak realizacji kontaktów w przypadku, gdy do kontaktów nie dochodzi wskutek oporu samego dziecka.

1.4.6. Alimenty natychmiastowe – tablice alimentacyjne

Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w pracach parlamentarnych³², mających na celu wprowadzenie do polskiego systemu prawnego tzw. tablic czy tabel alimentacyjnych, wzorowanych na rozwiązaniu niemieckim. Prace te nie zakończyły się sukcesem. W poprzedniej kadencji Parlamentu pojawił się projekt tzw. „alimentów natychmiastowych” czy „podstawowych”, których idea podobna była do idei tablic alimentacyjnych: wprowadzenia zależnych od wieku dziecka i ustalanych w połączeniu z obiektywnymi wskaźnikami ekonomicznymi alimentów podstawowych. Dopiero w sytuacji, w której przedstawiciel ustawowy dziecka uznałby, że w konkretnej sytuacji procesowej dziecku należą się alimenty w innej, wyższej wysokości, występowałby do sądu, który prowadziłby – tak jak dotychczas – pełne postępowanie dowodowe. Wprowadzenie takiej regulacji nie tylko zdjęłoby z sądów obowiązek prowadzenia dużej liczby postępowań o ustalenie alimentów,

³¹ Numer sprawy w BRPO: IV.7021.204.2014.

³² Numer sprawy w BRPO: IV.7022.20.2016.

ale ponadto zapobiegałoby występowaniu do sądów z nowymi powództwami o zmianę wysokości alimentów – bowiem ich wysokość zmieniałaby się co roku, w drodze obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości, w powiązaniu z kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz współczynnika diety, ogłaszanego przez Główny Urząd Statystyczny.

Obecnie, w czasie stanu epidemii, rozwiązanie takie mogłoby skutecznie pomóc w szybkim dostosowaniu kwoty alimentów do zmienionych warunków gospodarczych, bez angażowania sądów – które i tak w dużej mierze ograniczyły czynności, zaś sprawy alimentacyjne nie znalazły się w katalogu spraw pilnych w art. 14a ustawy z 2 marca o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dlatego Rzecznik wystąpił pismem z 1 kwietnia oraz z propozycją powrotu do idei tablic alimentacyjnych³³, następnie zaś, pismem z 28 kwietnia 2020 r., poparł propozycję Rzecznika Praw Dziecka powrotu do pomysłu „alimentów natychmiastowych”.

Niezależnie od ostatecznej formuły, jaką przyjmie wskazana powyżej propozycja, zdjęcie z sądów (w wielu, choć nie wszystkich sprawach alimentacyjnych) obowiązku ustalania możliwości zarobkowych zobowiązanej osoby i uprawnionych potrzeb uprawnionego dziecka umożliwiłoby znaczne odciążenie sądów rodzinnych – w których szybkość postępowania jest kwestią szczególnej wagi.

1.4.7. Reprezentacja dziecka w postępowaniu sądowym i wysłuchanie go

Obowiązek wysłuchania dziecka znajduje się w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 216¹ § 2 oraz art. 576 § 2 KPC), jednak wysłuchanie to – jak wskazują raporty z badań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości – przyjmuje różną formę i nie jest – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – dostatecznie rozpowszechnionym środkiem procesowym w sporach rodzinnych, znajdujących rozstrzygnięcie przed sądami powszechnymi. Zdaniem Rzecznika, wysłuchanie dziecka powinno być obowiązkowym elementem każdego postępowania, które może dotyczyć jego osoby czy majątku, zaś odstąpienie od tego

³³ Nr sprawy w BRPO: IV.510.9.2020.

obowiązku może być jedynie wyjątkiem. Wysłuchanie to powinno zostać sformalizowane poprzez określenie wymogów, jakim musi podlegać, np. w formie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości³⁴. Określenie wymogów pomogłoby wymiarowi sprawiedliwości poprzez ujednolicenie praktyki oraz ustalenie wzorców, do których poszczególne sądy mogłyby się odwołać.

Innym aspektem tego samego zjawiska – podmiotowego traktowania dziecka – jest postulat Rzecznika, by w toku postępowań sądowych, dotyczących osoby i interesów dziecka, miało ono własnego przedstawiciela procesowego, odrębnego od rodziców – przedstawicieli ustawowych dziecka³⁵. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na właściwą reprezentację interesów dziecka, które nie muszą i często nie są tożsame z interesem jego rodziców – czy jednego z rodziców. Obecnie dziecko jest uczestnikiem jedynie niektórych postępowań jego dotyczących – a np. nie jest uczestnikiem postępowania w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej oraz w sprawach o odebranie dziecka. Tym samym nie ma również prawa do reprezentacji, np. przez kuratora. Jak wskazywał Rzecznik, analiza spraw zgłaszanych zarówno Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jak i Rzecznikowi Praw Dziecka uprawnia do stwierdzenia, że bardzo często skonfliktowani rodzice nie są w stanie rozeznąć się w okolicznościach sprawy w celu wybrania najlepszego dla dziecka wariantu sprawowania opieki. Nie potrafią także oddzielić własnych potrzeb emocjonalnych od potrzeb dziecka, a właśnie potrzeby dziecka w postępowaniu opiekuńczym muszą mieć priorytet.

1.4.8. Inne sprawy

Przedmiotem działań Rzecznika były także inne sprawy z zakresu prawa rodzinnego, jedynie marginalnie dotyczące samego wymiaru sprawiedliwości, jednak pozwalające na ograniczenie wpływu spraw do sądów bądź regulujące wątpliwe kwestie. Takimi postulatami Rzecznika było na przykład: zrównanie wieku małżeńskiego kobiet i mężczyzn i likwidacja wyjątku z art. 10 § 1 Kodeksu rodzinnego³⁶, usprawnienie i zmiana standardów

³⁴ Nr sprawy w BRPO: IV.7021.125.2018

³⁵ Nr sprawy w BRPO: IV.7021.72.2016.

³⁶ Nr sprawy w BRPO: IV.501.12.2015.

metodologii opiniowania opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów³⁷, likwidacja bądź reforma instytucji ubezwłasnowolnienia³⁸, wzruszalne domniemanie zgody na zawarcie małżeństwa przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi, w miejsce obecnego wzruszalnego zakazu w art. 12 KRO³⁹, wskazanie właściwej drogi odwoławczej w postępowaniach o wykonanie kontaktów – zażalenia poziome czy instancyjne⁴⁰.

Wszystkie te kwestie nie zostały rozstrzygnięte, zaś mogą mieć wpływ na usprawnienie systemu wymiaru sprawiedliwości, zmniejszenie jego obciążenia bądź zwiększenie przejrzystości.

1.5. Postulaty dotyczące postępowań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

1.5.1. Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴¹

Władza publiczna jest obowiązana zapewniać osobom dotkniętym przemocą niezbędną ochronę zarówno w przypadku jednorazowych aktów przemocy, jak i tych, które występowały z określoną częstotliwością. Należy przy tym zwrócić uwagę, że niezwłoczna reakcja ze strony państwa musi następować już na jej pierwsze sygnały. Ze specyfiki zjawiska przemocy domowej wynika również konieczność, aby podjęcie właściwych czynności następowało z inicjatywy organów państwowych, a ich kontynuowanie nie wymagało uzyskania formalnej zgody osoby doświadczającej przemocy.

Istotnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, jest kwestia odpowiedniego uregulowania środków ochrony ofiary w ramach i poza toczącym się postępowaniem karnym. Niezależnie od dokonanych już zmian w tej kwestii, nadal zachodzi potrzeba usprawnienia procesu rozpatrywania wniosków o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie

³⁷ Nr sprawy w BRPO: IV.502.5.2014.

³⁸ Nr sprawy w BRPO: IV.7024.26.2014.

³⁹ Nr sprawy w BRPO: IV.503.1.2019.

⁴⁰ Nr sprawy w BRPO: IV.7021.52.2020.

⁴¹ Nr sprawy w BRPO: XI.518.1.2019.

do opuszczenia mieszkania na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Instytucja cywilnego nakazu opuszczenia lokalu z założenia ma zapewnić szybką ochronę ofierze przemocy w rodzinie, stąd postanowienie – zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy – powinno zostać wydane po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku. Podkreślenia wymaga, że w praktyce dotrzymanie wskazanego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie terminu rozprawy oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych. Z analiz BRPO wynika, że obecnie średni okres oczekiwania na wydanie orzeczenia o zobowiązanie do opuszczenia mieszkania wynosi aż 153 dni. Tak długi okres oczekiwania na postanowienie sądu sprawia, że ochrona przyznana pokrzywdzonym na podstawie art. 11a ustawy jest w istocie iluzoryczna.

W tym kontekście Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie przez Sejm ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, które wprowadzają istotne zmiany w zakresie rozpatrywania spraw o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, np. poprzez wprowadzenie możliwości dokonywania doręczeń przez Policję lub Żandarmerię Wojskową dla zapewnienia szybkości postępowania.

Licząc, że ww. ustawa zostanie niezwłocznie podpisana przez Prezydenta RP, Rzecznik apeluje o podjęcie w okresie *vacatio legis* szerokich działań informacyjnych i szkoleniowych, zmierzających do zapewnienia, że po wejściu w życie ww. przepisów współpraca pomiędzy sądem a wskazanymi organami będzie efektywna, a cel przyspieszenia postępowania zostanie osiągnięty. Rzecznik zwrócił też uwagę na zagadnienie działań adresowanych do sprawców przemocy. Zdaniem Rzecznika należałoby przyjąć jako zasadę kierowanie wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. W przypadku stosowania środków probacyjnych nałożenie obowiązku uczestnictwa

w programie powinno być obligatoryjne (przy dopuszczeniu możliwości odstąpienia od zastosowania go jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania.

Rzecznik kwestionuje także poszczególne przepisy k.k. i k.p.k. w przedmiotowym zakresie, i podnosi konieczność doprecyzowania m.in. art. 390 § 2 k.p.k. Szczególna pozycja ofiar przemocy domowej lub seksualnej pozostawiona jest do każdorazowej oceny sędziego, który wążąc prawa oskarżonego i ofiar może zarządzić, aby na czas przesłuchania danej osoby oskarżony opuścił salę sądową.

1.5.2. Implementacja dyrektywy o prawach ofiar⁴²

Rzecznik nieustannie zwraca uwagę na pozycję pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w kontekście standardów wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw⁴³. 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 dynamicznie 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, czego wymaga dyrektywa (patrz niżej).

Z dyrektywy wynika obowiązek zapewniania ofiarom, które chcą złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa możliwości złożenia zawiadomienia w języku, który ofiara rozumie, lub uzyskania niezbędnej pomocy językowej oraz by takie ofiary, na wniosek, otrzymały bezpłatnie tłumaczenie w zrozumiałym dla siebie języku pisemne potwierdzenie

⁴² Nr sprawy w BRPO: II.518.1.2019.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 25 października 2012 r. (2012/29/UE) w sprawie wdrożenia dyrektywy w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw ustanawiającej normy minimalne oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW.

złożenia zawiadomienia. W opinii Rzecznika obowiązujące w tej mierze przepisy nie formułują w sposób jednoznaczny takich obowiązków organów prowadzących postępowanie. Osobnym problemem w tym zakresie są praktyczne trudności w rzeczywistym dostępie do pomocy tłumacza we wszystkich organach prowadzących czynności.

Ponadto, przyjęty w polskiej procedurze karnej model udziału pokrzywdzonego w postępowaniu powoduje pewne wątpliwości w zakresie bycia wysłuchanym i możliwości przedstawiania dowodów. O ile bowiem pełna realizacja tego uprawnienia nie budzi szczególnych uwag na etapie postępowania przygotowawczego, kiedy pokrzywdzony jest stroną procesu, to sytuacja zmienia się po rozpoczęciu postępowania sądowego. Wtedy bowiem wyłącznie podjęcie dodatkowych działań (zgłoszenie swojego udziału w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej) w pełni gwarantuje możliwość realizacji tego uprawnienia.

Wątpliwości budzi także brak przepisu, który gwarantowałby ofiarom prawo do bycia przesłuchiwanym – w miarę możliwości – przez te same osoby. Wskazane wydaje się wprowadzenie do k.p.k. możliwości przesłuchania przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających porozumiewanie się na odległość pokrzywdzonych należących do grup szczególnie narażonych na wtórną i ponowną wiktymizację. Należy także zapewnić ofiarom, zwłaszcza pokrzywdzonym przestępstwem o charakterze seksualnym, wolność od zbędnych pytań dotyczących ich życia prywatnego (np. dotyczących przeszłych doświadczeń seksualnych pokrzywdzonych), w tym zwłaszcza podczas rozprawy sądowej.

Rzecznik zwraca również uwagę na to, 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. Ponadto, w przypadkach, gdy wyłączenie jawności rozprawy miałoby 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.

Rzecznik podnosi ponadto konieczność intensyfikacji programu szkoleń pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie ochrony praw pokrzywdzonych.

II. Postulaty dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami⁴⁴

W 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał raport z badań pt. „Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami”, który analizuje szereg barier w tym obszarze. Należą do nich m.in. ograniczenia w korzystaniu ze zdolności do czynności procesowych, wyłączenia w zakresie możliwości bycia świadkiem, czy wreszcie bariery komunikacyjne i architektoniczne w obrębie infrastruktury instytucji wymiaru sprawiedliwości. Znoszenie tych barier jest wspólnym wyzwaniem również dla przedstawicieli organów władzy publicznej. Dlatego poniżej uprzejmie przedstawiam najistotniejsze postulaty w tym zakresie:

- a) Konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie i wdrożenia modelu wspieranego podejmowania decyzji.
- b) Przyznanie wszystkim osobom z niepełnosprawnościami zdolności procesowej, a także podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia tym osobom wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu z tej zdolności. Wsparcie w korzystaniu ze zdolności procesowej musi uwzględniać prawa, wolę i preferencję osoby z niepełnosprawnością i nigdy nie powinno być równoznaczne z zastosowaniem mechanizmu zastępczego podejmowania decyzji.
- c) Potrzeba nowelizacji art. 576 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje on obligatoryjnego wysłuchania osoby ubezwłasnowolnionej przed wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy.

⁴⁴ Nr sprawy w BRPO: XI.411.1.2017.

- d) Regulacje dotyczące zasad składania oświadczeń woli powinny przewidywać różne formy komunikacji z osobami z niepełnosprawnościami, ponieważ barierą w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną do wymiaru sprawiedliwości są formy szczególne oświadczeń woli.
- e) Konieczność popularyzowania stosowania przesłuchań na odległość oraz przeprowadzania dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych, a także rozważenie ewentualnych zmian o charakterze legislacyjnym w zakresie przepisów ograniczających możliwość składania zeznań w charakterze świadka przez osoby z niepełnosprawnościami.
- f) Potrzeba nowelizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 ze zm.) tak, aby do udostępniania usług tłumacza migowego zobowiązane były wszystkie instytucje finansowane ze środków publicznych, w tym instytucje wymiaru sprawiedliwości.
- g) Tłumacze języka migowego powinni być traktowani tak jak tłumacze przysięgli, a ich wiedza i umiejętności w zakresie posługiwania się językiem migowym powinna być weryfikowana w drodze egzaminu państwowego. Należy pilnie stworzyć państwowy system certyfikacji tłumaczy języka migowego.
- h) Konieczność dalszych działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości tak, aby możliwie duża część dokumentacji w postępowaniu była dostępna w wersji elektronicznej. Celowe wydaje się przeprowadzenie audytu wszystkich serwisów internetowych administrowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości pod kątem ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz spełniania standardów WCAG 2.1 (*Web Content Accessibility Guidelines*).
- i) Potrzeba kompleksowego audytu dostępności infrastruktury instytucji wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami, a także przygotowanie planu

remontów i uwzględnianie zasady uniwersalnego projektowania przy tworzeniu nowych inwestycji.

- j) Potrzeba organizacji cyklicznych szkoleń dla wszystkich osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie specyfiki różnych rodzajów niepełnosprawności, a także szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Konieczna jest także większa dbałość o dostępność procesu rekrutacji, a także dostosowanie stanowisk i środowiska pracy w instytucjach wymiaru sprawiedliwości do szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

III. Postulaty dotyczące osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości

3.1. Sędziowie

3.1.1. Postulat 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 delegacji⁴⁵

Aktualnie brzmienie art. 77 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej jako: p.u.s.p.) nie nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązku uzasadniania decyzji w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu. Brak jest również przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji. Minister posiada więc możliwość odwołania sędziego z delegacji bez podania jakiegokolwiek przyczyny uzasadniającej swoją decyzję. Budzi to moje wątpliwości z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji RP oraz z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Mechanizm ten – w przypadkach delegacji sędziów do sądów wyższej instancji – może być wykorzystywany jako forma kary lub nacisku na delegowanego sędziego, ponieważ

⁴⁵ Nr sprawy w BPRO: VII.561.11.2014.

w sytuacji odwołania sędziego z delegacji, bez jego zgody, decyzja w tym zakresie pozostawiona została uznaniu Ministra Sprawiedliwości.

Istnieje zatem możliwość wystąpienia wpływu władzy wykonawczej na skład sądu rozstrzygającego określone sprawy, bowiem nagłe odwołanie sędziego (bez zachowania okresu uprzedzenia), który ma już stworzony referat uniemożliwia zakończenie spraw prowadzonych przez sędziego delegowanego w sądzie do którego został – za swoją zgodą – oddelegowany. Może spowodować to opóźnienie w rozpoznaniu wskazanych spraw. W takich sytuacjach znaczny upływ czasu częstokroć powoduje bezprzedmiotowość kontynuowania postępowania już w innym składzie osobowym, z uwagi np. na przedawnienie karalności czynu. Również z punktu widzenia prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd (gwarancji określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), wątpliwości co do jego realizacji wywołuje sytuacja, w której organ władzy wykonawczej może w sposób zupełnie dowolny wpływać na skład sądu, o ile w jego składzie zasiada sędzia delegowany.

Ponadto, istnienie zagrożenia odwołaniem z delegacji może wywołać u sędziów delegowanych do sądów wyższej instancji tzw. „efekt mrozący”, czyli może skłaniać, przynajmniej niektórych z nich, do unikania podejmowania takich decyzji, które władzy wykonawczej mogą się nie spodobać.

Wielokrotnie kierowałem do Ministra Sprawiedliwości wystąpienia wskazujące na opisane powyżej zagrożenia. Pismem z dnia 3 listopada 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował mnie, że kwestia rozważenia zmian prawnych w zakresie regulacji dotyczących delegacji sędziów, w tym delegacji do innych sądów jest również zasadna z punktu widzenia Ministerstwa Sprawiedliwości. Jednocześnie zostałem zapewniony, iż zostanie ona przez Ministerstwo uwzględniona podczas planowanej, szerokiej zmiany regulacji prawnych dotyczących ustroju sądów powszechnych. Obecnie

stanowisko Ministra Sprawiedliwości jest odmienne i podkreśla dużą swobodę decyzji o odwołaniu sędziego z delegacji⁴⁶.

Mając na względzie powyższe, nadal postuluję wprowadzenie do p.u.s.p. przepisów regulujących w sposób szczegółowy przesłanki i tryb odwołania sędziego z delegacji, jak również wprowadzenie możliwości wniesienia przez sędziego środka zaskarżenia do sądu na decyzję Ministra Sprawiedliwości w tym przedmiocie.

3.1.2. Postulat umożliwienia sędziom odwołania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe⁴⁷

Celem tego postulatu jest umożliwienie sądowej, niezależnej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe. W aktualnym stanie prawnym, tj. w art. 75 § 4 p.u.s.p., nie uregulowano bowiem procedury dotyczącej środków zaskarżenia przysługujących sędziemu w przypadku, gdy Minister Sprawiedliwości nie uwzględni jego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Pragnę jednocześnie zaznaczyć, że przyznanie sędziemu prawa do uruchomienia procedury przed sądem nie gwarantuje, że każdy taki wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie. Oznacza natomiast, że niezależny, bezstronny organ, jakim jest sąd, oceni legalność decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości. Ponadto, w mojej ocenie wprowadzenie wskazanego mechanizmu sądowej kontroli decyzji nie wpłynie negatywnie na organizację wymiaru sprawiedliwości. Warunkiem podstawowym, umożliwiającym przeniesienie sędziego, którym powinien kierować się sąd, jest bowiem zapewnienie ładu organizacyjnego sądownictwa, a tym samym zagwarantowanie obywatelom ich konstytucyjnego prawa do właściwego sądu.

⁴⁶ Zob. odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2020 r. na wystąpienie RPO w sprawie sędziego Pawła Juszcyszyna z 9 grudnia 2019 r.

⁴⁷ Nr sprawy w BRPO: VII.511.3.2014.

3.2. Postulat pilnego przyjęcia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych⁴⁸

W mojej ocenie, jednym z największych wyzwań dla polskiego wymiaru sprawiedliwości, który w znaczący sposób wpłynąłby na zwiększenie sprawności postępowań sądowych jest pilne wprowadzenie kompleksowej ustawy dotyczącej biegłych sądowych. Obecny model funkcjonowania biegłych sądowych nie gwarantuje bowiem powoływania w postępowaniach sądowych i przygotowawczych osób, które zapewniają wydawanie prawidłowych merytorycznie, rzetelnych i terminowych opinii. Niewystarczająca regulacja prawna instytucji biegłych sądowych i rozproszenie regulacji już istniejących powoduje szereg problemów prawnych i faktycznych.

W związku z powyższym pragnę raz jeszcze podkreślić, że remedium na problem nieprofesjonalnie i niewydolnie funkcjonującej instytucji biegłych sądowych w wymiarze sprawiedliwości stanowić może jedynie uchwalenie kompleksowej ustawy dotyczącej tej materii. Pragnę przy tym podkreślić, że w pracach legislacyjnych dotyczących projektu ustawy o biegłych sądowych konieczne jest także uwzględnienie kwestii regulacji wynagrodzeń biegłych, istotnej dla zapewnienia dostępu do biegłych o najwyższych kwalifikacjach.

Wielokrotnie kierowałem do Ministra Sprawiedliwości wystąpienia wskazujące na opisane powyżej zagrożenia⁴⁹. Warto również przypomnieć, że na potrzebę uchwalenia ustawy o biegłych sądowych wskazywała również Najwyższa Izba Kontroli⁵⁰, przedstawiciele samorządu radcowskiego⁵¹, jak również Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Polska Rada Biznesu⁵².

Pismem z dnia 8 sierpnia 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował mnie, że zostały podjęte wstępne działania zmierzające do wypracowania stosownego projektu, nie został on jednak jeszcze zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów z zakreślonym terminem realizacji zadania. Ponadto, wyjaśniono mi,

⁴⁸ Nr sprawy w BRPO: VII.510.20.2015.

⁴⁹ Pismo z dnia 24.11.2015 r., pismo z dnia 26.01.2016 r., pismo z dnia 19.07.2016 r.

⁵⁰ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bieglych-w-wymiarze-sprawiedliwosci.html>, data ostatniego dostępu: 11.08.2017 r.

⁵¹ Pismo z dnia 15 lutego 2016 r., znak: L.dz. 263/2016.

⁵² <http://www.hfhr.pl/raport-biegli-sadowi-w-polsce/>, data ostatniego dostępu: 11.08.2017 r.

że w toku prac legislacyjnych zostaną uwzględnione uwagi m.in. Najwyższej Izby Kontroli zalecające wprowadzenie regulacji zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego weryfikacji kandydatów na biegłych oraz monitorowania ich funkcjonowania w celu eliminacji osób, które nie dają rękojmi należytego wykonywania powierzonej funkcji. Zostałem również zapewniony, że w momencie, gdy projekt ustawy zostanie wypracowany – zostanie on mi przedstawiony do zaopiniowania. Do realizacji tych zapowiedzi nie doszło.

3.3. Postulat zagwarantowania odpowiedniej liczby lekarzy sądowych⁵³

Wielokrotnie w swoich wystąpieniach wskazywałem, że jednym z nierozwiązanych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości pozostaje brak sprawnego funkcjonowania instytucji lekarzy sądowych przejawiający się w deficycie lekarzy zainteresowanych pełnieniem tej funkcji⁵⁴. Z analizy skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika bowiem, iż sądy odrzucają wnioski o odroczenie terminu rozprawy z uwagi na brak przedłożenia zaświadczenia od lekarza sądowego przez zobowiązaną do stawiennictwa w sądzie osobę w przypadku, gdy dostęp do lekarza sądowego z przyczyn niezależnych od niej jest niemożliwy lub znacznie utrudniony. Wskazana regulacja prawna nie gwarantuje więc obywatelom prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich został poinformowany, że Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzega podniesiony problem. Za skuteczne narzędzie, mające na celu pozyskanie większej ilości kandydatów do pełnienia tej funkcji, uznano podwyższenie wynagrodzenia lekarzy sądowych, co nastąpiło rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2012 r. zmieniającym rozporządzenie *w sprawie wynagrodzenia przysługującego lekarzowi sądowemu i trybu finansowania tego wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów dojazdu, a także wzoru zestawienia wystawionych zaświadczeń⁵⁵*.

Jednocześnie, przekazano Rzecznikowi informację, że w przypadku gdyby podwyższenie wynagrodzenia lekarza sądowego za wystawienie zaświadczenia nie przyniosło

⁵³ Nr sprawy w BRPO: VII.511.17.2014.

⁵⁴ M.in. pismo z dnia 8.04.2014 r., pismo z dnia 27.07.2015 r., pismo z dnia 10.12.2015 r.

⁵⁵ Dz. U. poz. 1317.

spodziewanych efektów w zakresie wzrostu liczby lekarzy sądowych, przedmiotem rozważań w Ministerstwie będzie nowelizacja przepisów ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o lekarzu sądowym (Dz. U. Nr 123, poz. 849 ze zm.).

3.4. Postulat równego dostępu do stanowiska asesora sądowego⁵⁶

Kwestia zapewnienia równego dostępu do stanowisk w wymiarze sprawiedliwości poprzedzających dojscie do zawodu sędziego, tj. referendarza sądowego, asystenta sędziego, a obecnie asesora sądowego, pozostaje w ciągłym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Na przestrzeni ostatnich lat Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę, że uprzywilejowanie przez prawodawcę aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSIP) w dostępie do zawodów poprzedzających objęcie stanowiska sędziego stanowi dyskryminację osób, które odbyły aplikację sędziowską na tzw. starych zasadach.

Pomimo podnoszonych przeze mnie zastrzeżeń, do ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2017 r., poz. 146 ze zm.; dalej: ustawa o KSSIP) wprowadzono art. 33a ust. 5, który przewiduje ograniczenia praw osób, które ukończyły w latach 2007-2010 zdecentralizowany model szkolenia prowadzony przez sądy apelacyjne i zdały egzamin sędziowski na poprzednich zasadach, w dostępie do zawodu sędziego. Zgodnie z powołanym przepisem, wyłącznie egzaminowanemu aplikantowi aplikacji sędziowskiej [KSSIP] przysługuje wybór jednego z wolnych stanowisk asesorskich, o których mowa w art. 32a ust. 2 ustawy o KSSIP, według kolejności miejsca zajmowanego na liście klasyfikacyjną egzaminowanych aplikantów aplikacji sędziowskiej. Przepis ten nie uwzględnia w ogóle praw osób, które odbyły aplikację sędziowską na tzw. starych zasadach.

Wprowadzone rozwiązanie budzi moje zaniepokojenie z punktu widzenia jego zgodności z konstytucyjną zasadą równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą ochrony praw nabytych wynikającą

⁵⁶ Nr sprawy w BRPO: VII.603.3.2017.

z art. 2 Konstytucji RP. W związku z powyższym, postuluję usunięcie wskazanych wyżej nieprawidłowości z systemu prawa.

3.5. Postulat ustawowego określenia uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych⁵⁷

Od kilku lat Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi sprawę ustawowego określenia uprawnień pracowników ochrony w budynkach sądowych. Z treści art. 54 p.u.s.p. nie sposób wyinterpretować uprawnienia pracowników ochrony do przeglądania bagażu i odzieży osób wchodzących do budynku sądu w przypadku podejrzenia wnoszenia przez nie niebezpiecznych przedmiotów. W mojej ocenie, nie jest dopuszczalne, aby kwestie te, jak ma to obecnie miejsce w praktyce, były regulowane w regulaminie sądu. Sprawa ta wymaga w sposób nie budzący wątpliwości uregulowania na poziomie ustawowym.

Zapewnienie bezpieczeństwa w budynkach sądowych oraz zapobieżenie naruszeniu 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. Czynności te – jako wiążące się z ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności (np. prawa do prywatności zagwarantowanego w art. 47 Konstytucji RP) – wymagają regulacji ustawowej. W mojej ocenie, w przedmiotowej sprawie istnieją przesłanki do wprowadzenia takiego ustawowego ograniczenia praw i wolności, z uwagi na potrzebę ochrony zdrowia, życia innych osób, a także zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania sądów.

Pismem z dnia 24 marca 2016 r. Rzecznik został poinformowany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, iż ustawowe uregulowanie uprawnień pracowników ochrony wykonujących zadania w budynkach sądowych nastąpi w trakcie szeroko rozumianą reformy wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na powyższe, postulat niniejszy powinien być wreszcie wdrożony.

⁵⁷ Nr sprawy w BRPO: VII.510.16.2014.

IV. Postulaty związane z dotychczasowymi zmianami w wymiarze sprawiedliwości i koniecznością zapewnienia prawa do niezależnego sądu

Rzecznik uważnie monitoruje trwający od kilku lat proces reform dot. wymiaru sprawiedliwości, podkreślając, że prawo z tego zakresu wiąże się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z tymi zagadnieniami wiąże się konieczność zapewnienia prawidłowego kierowania Sądem Najwyższym i wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zgodnie z Konstytucją, problematyka procedury wyboru sędziów Sądu Najwyższego, a także funkcjonowania poszczególnych izb SN, jak również zagadnienia związane z postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów i ich immunitetem.

Pomimo niemalże kilkunastu reform z tego zakresu na przestrzeni ostatnich kilku lat (m.in. ustawy o Sądzie Najwyższym), kolejne rozwiązania budzą coraz więcej wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją i prawem europejskim. Ewentualna całościowa reforma wymiaru sprawiedliwości powinna usunąć nowe, kontrowersyjne rozwiązania prawne, których dalsze funkcjonowanie zagraża niezależności sądownictwa. Tym samym należy pochylić się nad zmianą przepisów dotyczących:

- powoływania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa;
- odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w szczególności kar dyscyplinarnych;
- organizacji Sądu Najwyższego, wyboru I Prezesa SN, właściwości izb SN;
- ochrony danych osobowych i prawa do prywatności sędziów;
- udziału sędziów w życiu publicznym, mając na uwadze przysługujące im prawa podstawowe;
- uprawnień Ministra Sprawiedliwości z zakresu nadzoru nad organizacją wymiaru sprawiedliwości;

Wskazane powyżej regulacje powinny zostać poddane rewizji pod kątem ich zgodności z Konstytucją, w szczególności z treścią prawa do sądu i zasady podziału władz. Obecnie

wprowadzane zmiany stanowią coraz większe naruszenie wynikających z tych norm standardów, a także generują wiele problemów z zakresu pewności prawa w związku z nieprawidłowościami przy powoływaniu sędziów oraz członków organów władzy sądowniczej⁵⁸.

4.1. Postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązujący obecnie ustawowy mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej poprzez uzasadnione ryzyko sprawowania kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych. Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* wprowadzono liczne zmiany dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W ustawie przewidziano zmianę art. 107 *Prawa o ustroju sądów powszechnych* poprzez rozbudowanie definicji deliktu dyscyplinarnego i jednocześnie zmianę sposobu jego ustawowego opisu. Wskazać należy, że ustawodawca ograniczył się do jedynie przykładowego wymienienia deliktów dyscyplinarnych (słowo “w tym”), które mogą popełnić sędziowie. Tymczasem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że standardy określone w art. 2 oraz 42 Konstytucji RP odnoszą się także do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Określenie znamion przewinienia dyscyplinarnego nie musi być tak precyzyjne, jak w przypadku czynów zabronionych przepisami karnymi, jednak ustawodawca powinien w przepisach dyscyplinarnych określić przewidywalny dla adresatów kontur takiego przewinienia z uwagi na penalny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Odnosząc te stwierdzenia do art. 107 *Prawa o ustroju sądów powszechnych* należy uznać, że te minimalne wymagania konstytucyjne nie zostały spełnione. Ustawodawca, proponując otwarty charakter deliktów dyscyplinarnych, decydując się za ledwie na kodyfikację egzemplifikacji deliktów, zamierza w istocie przekazać pełnię władzy w ręce organów dyscyplinarnych, które będą mogły w sposób niekontrolowany przez prawo, w istocie samodzielnie i bez ograniczeń ustawowych ustalać, jakie zachowanie jest bądź nie jest

⁵⁸ Zob. m.in. Opinia dla Marszałka Senatu 8 stycznia 2020 r. ws. ustaw sądowych z 20 grudnia 2019 r. (nr sprawy w BRPO: VII.510.176.2019).

deliktem dyscyplinarnym. Tak wysoki stopień niepewności prawnej należy uznać za stan niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa. Obecny kształt przepisów w tym zakresie wymaga zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich istotnych zmian.

Poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi także zmiana art. 112 *Prawa o ustroju sądów powszechnych*. Pozwala ona rzecznikowi dyscyplinarnemu sędziów sądów powszechnych oraz jego zastępcom podjąć i prowadzić czynności w każdej sprawie dotyczącej sędziego. Na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. rzecznik dyscyplinarny uzyskał nieograniczony wpływ na powoływanie innych rzeczników dyscyplinarnych działających przy sądach powszechnych. Ustawodawca postanowił bowiem wyeliminować konieczność przedstawiania rzecznikowi kandydatów przez zgromadzenie ogólne sędziów. Taka zmiana nie zasługuje na aprobatę, albowiem rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych, który jest powoływany przez przedstawiciela władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, uzyskuje niczym nieograniczony wpływ na obsadę rzeczników dyscyplinarnych przy sądach okręgowych i apelacyjnych oraz na samą procedurę postępowania dyscyplinarnego. Wiele wątpliwości budzi także brak odpowiednich gwarancji procesowych dla sędziów w związku z przysługującym im prawem obrony (zob. *Opinia RPO dla Marszałka Senatu 8 stycznia 2020 r. ws. ustaw sądowych z 20 grudnia 2019 r.*), szczególnie w związku z wątpliwościami dot. odpowiedniego umocowania i zgodności obecnego kształtu Izby Dyscyplinarnej SN z zasadą niezależności sądownictwa.

4.2. Zgodność ustroju Sądu Najwyższego z wymogami prawa Unii Europejskiej

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi ponadto na stanowisko, że palącym problemem z zakresu organizacji wymiaru sprawiedliwości jest konieczność zapewnienia zgodności polskiego ustroju sądownictwa z wymogami prawa Unii Europejskiej w związku m.in. z orzecnictwem w sprawach przeciwko Polsce przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (zob. m.in. postanowienie w sprawie C-791/19 R o zawieszeniu działania Izby Dyscyplinarnej SN, wyrok z 19 listopada 2019 r. o braku niezależności Izby Dyscyplinarnej SN w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-624/18 A.K) oraz z prowadzonym przez Komisję Europejską postępowaniem w sprawie naruszenia art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii

Europejskiej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które ustanawiają prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym i bezstronnym sądem. W świetle tych wymogów istniejąca w obecnym kształcie Izba Dyscyplinarna SN wymaga zniesienia lub znacznego przekształcenia jej ustroju. Podobne wątpliwości dotyczą statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN. Dotyczą one zarówno kwestii prawidłowego umocowania sędziów do orzekania w kontekście standardu niezależności sądownictwa, jak i zakresu kompetencji wspomnianych Izb.

W odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego dodać należy, że w ustawie dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* dokonano istotnego poszerzenia zakresu jej właściwości o rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo sądu, przed którym ma toczyć się postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Wskazano także, iż uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta w tych sprawach wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Przyjęte rozwiązania legislacyjne, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, prowadzą do tego, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych stanowi wyodrębniony i samoistny sąd funkcjonujący w ramach organizacyjnych Sądu Najwyższego. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi do naruszenia zasady niezależności i autonomii Sądu Najwyższego wynikającej z jego pozycji ustrojowej określonej w Konstytucji RP.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich należy dokonać także odpowiednich zmian w zakresie ustroju wspomnianych wyżej Izb SN, aby zapewnić w ramach ich funkcjonowania realizację kryteriów wymaganych przez art. 6 ust. 1 EKPC oraz wynikających z powołanych wyżej wymogów prawa UE stanowiących o prawie do rozpoznania sprawy przez „niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”. Zgodnie m.in. z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy ocenie, czy dany organ może być uznany za niezawisły wobec władzy wykonawczej, ustawodawczej i stron postępowania należy brać pod uwagę sposób powoływania jego członków, czas sprawowania przez nich urzędu, istnienie gwarancji przed naciskami zewnętrznymi, a także to, czy organ ten jest postrzegany jako

niezawisły (por. linię orzeczniczą zapoczątkowaną wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 7819/77; ostatnio zaś wyrok z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13). Obecny kształt instytucjonalny Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN budzi wiele wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności ze standardem realizacji prawa do niezależnego sądu.

4.3. Konieczność rewizji przepisów o ustroju sądów powszechnych pod kątem zabezpieczenia skuteczności instytucji wyłączenia sędziego⁵⁹

Art. 49 Kodeksu postępowania cywilnego przewiduje możliwość wyłączenia sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, w przypadku istnienia okoliczności stwarzających wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Obecnie toczy się dyskusja nad dopuszczalnością wniosku o wyłączenie sędziego opartego o zarzut braku niezależności sędziego związany z wadliwością jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik podkreśla, że prawo powinno brać pod uwagę fakt, że nie da się przewidzieć wszystkich sytuacji oraz określić wszystkich relacji, jakie mogą zachodzić pomiędzy uczestnikami procesu, które mogą wpłynąć na brak bezstronności sędziego. Katalog przyczyn mogących stanowić podstawę wyłączenia sędziego w związku z podejrzeniem braku bezstronności powinien być w zasadzie nieograniczony. Wykluczenie *ex lege* możliwości podniesienia zarzutu w tym zakresie w niektórych sytuacjach może prowadzić do pozbawienia obywatela prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika nie można tworzyć przesłanek ograniczających złożenie wniosku o wyłączenie sędziego, tj. wskazywać sytuacji, w których stronie nie będzie przysługiwała taka możliwość. W ocenie Rzecznika ograniczenie prawa do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie zastrzeżeń co do jego bezstronności w sprawie może godzić w dobro wymiaru

⁵⁹ Nr sprawy w BRPO: VII.561.11.2019.

sprawiedliwości oraz podważać jego społeczny odbiór. W tym zakresie inne przepisy z zakresu ustroju wymiaru sprawiedliwości, m.in. przepisy o postępowaniach dyscyplinarnych sędziów, nie powinny ograniczać tego prawa. W związku z tym Rzecznik apeluje o proponowanie ewentualnych zmian z uwzględnieniem konieczności zapewnienia rzeczywistej realizacji prawa do niezależnego sądu, w tym poprzez zapewnienie możliwości skorzystania z instytucji wyłączenia sędziego.

4.4. Wątpliwości dotyczące Systemu Losowego Przydziału Spraw w sądach powszechnych⁶⁰

Wraz z wejściem w życie rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 roku zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (obecnie rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych; Dz. U. 2019, poz. 1141). Powołano do życia System Losowego Przydziału Spraw w sądach powszechnych (SLPS). Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje szereg wątpliwości dotyczących rzeczywistej bezstronności działania systemu w związku z tym, że algorytm stworzony na potrzeby losowania nie jest znany. Brak kodu źródłowego nie pozwala ustalić, w jaki sposób następuje dobór sędziów do konkretnych spraw, a w praktyce okazuje się, że wynik losowania budzi wątpliwości obywateli, którzy podnoszą wiele zastrzeżeń w treściach wniosków kierowanych do Rzecznika.

Zgodnie z obowiązującym dotychczas systemem alfabetyczno-numerycznym o przydziale sprawy decydowała co do zasady kolejność wpływu, przy czym wybór składu nie następował na podstawie indywidualnej, instytucjonalnej decyzji o przydzieleniu sprawy konkretnemu sędziemu. Przydzielanie spraw według kolejności wpływu w odniesieniu do spraw cywilnych regulował regulamin urzędowania sądów powszechnych (§ 43 i następne). Zaś w odniesieniu do spraw karnych art. 351 Kodeksu postępowania karnego. Rozwiązanie polegające na alfabetycznym przydzielaniu spraw uznawane jest za zgodne z międzynarodowymi standardami (zob. m.in. zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy R(94) 12), a jego zaletą jest duża przejrzystość tego systemu pozwalająca na społeczno-obywatelską wewnętrzną i zewnętrzną kontrolę przestrzegania prawa do niezależnego sądu. Indywidualnie

⁶⁰ Nr sprawy w BRPO: VII.510.111.2019.

przydzielanie spraw stanowiło w praktyce wyjątek konieczny z uwagi na względy organizacyjno-kadrowe pracy sądu.

Co zastanawiające, systemem losowania sędziów nie został objęty ani w Trybunał Konstytucyjny, ani w Sąd Najwyższy. Składy orzekające w Sądzie Najwyższym, wcześniej wyznaczone w drodze losowania, ustala na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym prezes danej izby SN. Stanowi to brak konsekwencji we wprowadzanych zmianach oraz, biorąc pod uwagę konstytucyjne wątpliwości dotyczące ustroju SN oraz Trybunału Konstytucyjnego, budzi to zastrzeżenia co do istnienia odpowiednich mechanizmów usuwających potencjalne zagrożenie dla prawa obywateli do niezależnego sądu w jego obiektywnym i subiektywnym aspekcie. Szczególne wątpliwości budzi zapewnienie realizacji zasady bezstronności sędziów oraz zasady *nemo iudex in causa sua* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym⁶¹.

V. Pozostałe postulaty dotyczące zmian w wymiarze sprawiedliwości

5.1. Koszty sądowe

5.1.1. Koszty postępowania sądowego, które musi ponieść osoba niebędąca stroną postępowania⁶²

Do Biura Rzecznika wpływają wnioski obywateli, którzy wskazują, że w zakresie kosztów, które musi ponieść wezwany do stawienia świadek, przepisy zarówno postępowania cywilnego, jak i karnego są nieprzystające do rzeczywistych warunków społeczno-gospodarczych.

Przepisy dotyczące kosztów postępowania karnego i cywilnego przewidują rozwiązania mające zapewnić osobie wezwanej w charakterze świadka zwrot utraconego dochodu lub wynagrodzenia. Jednocześnie przewidują ograniczenie maksymalnej wysokości tego zwrotu, wskazując, że górną granicę tej należności stanowi równowartość 4,6% kwoty

⁶¹ Zob. pismo RPO w sprawie VII.510.35.2020.

⁶² Nr sprawy w BRPO: II.510.197.2019.

bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. Zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r., ten maksymalny pułap zwrotu był równy kwocie 82,31 zł. Maksymalny pułap zwrotu dotyczy kwoty zarobku lub dochodu przed odliczeniem należności związanych z obowiązkowymi składkami i podatkiem dochodowym, a zatem kwoty brutto. Taka kwota jest rażąco niska, jeśli weźmie się pod uwagę warunki gospodarcze na rynku polskim, a nawet przepisy dotyczące wynagrodzenia minimalnego.

W opinii Rzecznika ten stan prawny wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Osoba wezwana w charakterze świadka nie może co do zasady uwolnić się od obowiązku stawienia i zeznawania. Usprawiedliwienie niestawienia wymaga przedstawienia zaświadczenia wystawionego przez lekarza sądowego. Konieczność składania zeznań wiązać się może dla osoby wezwanej z istotną utratą przychodu, w szczególności, jeśli przesłuchanie trwa więcej niż jeden dzień. Rzecznik zauważył, że ochronie konstytucyjnej podlegają również prawa majątkowe, a do takich zalicza się prawo do żądania zwrotu utraconego dochodu lub wynagrodzenia z powodu stawienia w roli świadka. Rzecznik zwrócił się⁶³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz podjęcie działań zmierzających do zmiany opisanego wyżej stanu prawnego i podwyższenia, a tym samym urealnienia, maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu.

5.2. Realizacja obowiązków informacyjnych sądu (pouczenia)⁶⁴

Na gruncie spraw, badanych przez Rzecznika, istotna pozostaje problematyka realizacji obowiązków informacyjnych sądu, określonych w Kodeksie postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.) i Kodeksie postępowania karnego (dalej jako: k.p.k.). Szczególnie istotne w tym zakresie wydaje się uregulowanie i ujednolicenie treści pouczeń udzielanych stronom postępowania cywilnego i karnego.

W jednym z wyroków⁶⁵ Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji

⁶³ II.510.197.2019 z 11 marca 2019 r.

⁶⁴ Nr sprawy w BRPO: IV.510.26.2019.

⁶⁵ Wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12.

praworządności w demokratycznym państwie. Obowiązek informacyjny sądu w formie pouczeń bezpośrednio wiąże się również z zasadą zaufania obywatela do państwa. Jest to tym bardziej istotne, że dotychczas, poza przypadkami pouczeń o treści wprost określonej w aktach wykonawczych do Kodeksu postępowania cywilnego, ich zakres i forma w znacznej mierze wynikały z praktyki przyjętej w danym sądzie. Problematyka ta jest szczególnie doniosła, albowiem bezpośrednio dotyczy efektywności zagwarantowanego w Konstytucji prawa do zaskarżenia orzeczenia Sądu I instancji.

Obecnie obowiązujące przepisy upoważniają Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia wzorów pouczeń, których udzielania na piśmie wymaga kodeks, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia komunikatywności przekazu. W ocenie Rzecznika, do wskazanych pouczeń należy zaliczyć te udzielane w związku z zaskarżaniem orzeczeń, m.in. w trybie art. 327 § 4 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu określonym w ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw: „Stronie niezastępowanej przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wraz z wyrokiem, który podlega doręczeniu z urzędu, doręcza się pouczenie o sposobie i terminie zgłoszenia wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem oraz warunkach, sposobie i terminie wniesienia środka zaskarżenia.” Rzecznik zwrócił się⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o etapie, na jakim znajdują się prace legislacyjne nad rozporządzeniem określonym w przywołanym wyżej art. 5 § 2 k.p.c., a także o zajęcie stanowiska co do zasadności zawarcia w przewidzianych w tym rozporządzeniu pouczeniach informacji o wymaganej przez Kodeks postępowania cywilnego ilości odpisów składanych pism procesowych.

W odniesieniu zaś do pouczeń w postępowaniu karnym, Rzecznik przedstawił swoje uwagi do projektowanych wzorów pouczeń o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego, pokrzywdzonego i świadka⁶⁷. Oprócz szeregu uwag szczególnych skierowanych pod adresem każdego z ww. wzorów, Rzecznik przekazał kilka spostrzeżeń natury ogólnej odnoszącej się do wszystkich z nich, które należałoby uwzględnić projektując wszelkie przyszłe akty prawne w tym zakresie.

⁶⁶ IV.510.26.2019 z 2 sierpnia 2019 r.

⁶⁷ II.5150.9.2019 z dnia 6 listopada 2019 r.

Po pierwsze, wzory pouczeń winny w istocie przekazywać informacje o uprawnieniach. Wskazać należy na rozróżnienie pojęć „uprawnienie” oraz „prawo”. W istocie zarówno obowiązujące, jak i projektowane wzory pouczeń stanowią jedynie parafrazę przepisów Kodeksu postępowania karnego ograniczającą się do takiego przeformatowania ich treści, aby można im było nadać formę krótkich zdań opisujących treść prawa jako takiego. Tymczasem uprawnienie oznacza możliwość podjęcia określonej czynności procesowej o określonych skutkach prawnych. We wzorach pouczeń brak jest natomiast wskazania tego, kto, kiedy, jak i gdzie składa określone pismo procesowe lub dokonuje określonej czynności prawnej oraz jakie uprawnienie w ten sposób realizuje. Już z powyższego widać, że projektodawca wzorów nie postawił sobie za cel uczynienia z nich skutecznego środka ochrony praw uczestników postępowania, czyli takich, z których osoba nieposiadająca wykształcenia prawniczego dowie się o swojej sytuacji prawnej oraz o możliwościach podejmowania działań skutkujących zmianą tej sytuacji, bez konieczności korzystania z pomocy podmiotu profesjonalnego.

Po drugie, konieczne jest także poczynienie uwagi ogólnej dotyczącej języka, w którym formułowane są wzory pouczeń. Język wzorów, tj. język prawny, nie jest językiem prostym i przystępnym. Pouczenia nie zwracają się ku obywatelowi jako odbiorcy zawartego w nim komunikatu, a stanowią suchy opis praw (często z zastosowaniem specjalistycznej, hermetycznej terminologii), z którego osoba nieposiadająca wykształcenia prawniczego nie jest w stanie wiele wyczytać. Uwagę zwrócić trzeba też na samą formę przekazywanego pouczenia. Gęsto zadrukowana mała czcionką kartka, bez klarownego podziału na kategorie uprawnień i etap postępowania, na którym można z nich skorzystać jedynie jeszcze bardziej utrudnia zrozumienie treści pouczenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich problem skutecznego i dostatecznie zrozumiałego wypełniania przez organy wymiaru sprawiedliwości obowiązku informacyjnego względem uczestników prowadzonych postępowań powinien być przedmiotem pogłębionej dyskusji w ramach debaty nad kształtem całościowej reformy prawa w tym obszarze.

5.3. Inne

Do pozostałych zagadnień, które wymagają w mojej ocenie rozważenia w trakcie prac nad projektem reformy prawa w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości należą także m.in.:

- zmniejszenie zakresu kognicji sądów przy jednoczesnym zachowaniu standardów wynikających z prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP;
- potrzeba wsparcia sędziów poprzez zwiększenie liczby asystentów sędziów;
- wprowadzenie polubownego dochodzenia należności w egzekucji komorniczej;
- postulat wprowadzenia specjalizacji sędziów;
- dofinansowanie i usprawnienie pracy sekretariatów sądowych;
- wzmocnienie udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

Jak wskazywałem na wstępie, przedstawiona w niniejszym piśmie lista postulatów zmian w wymiarze sprawiedliwości oraz proponowanych nie ma z pewnością wyczerpującego charakteru. Pragnę jednocześnie podkreślić, że wskazane przeze mnie problemy w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości wynikają z treści skarg indywidualnych, wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Odzwierciedlają one więc oczekiwania obywateli, którzy mieli styczność z polskim sądownictwem. Dlatego też pozwalam sobie wyrazić nadzieję, że zostaną one dogłębnie rozważone w toku prowadzonych prac nad reformą wymiaru sprawiedliwości.

Wyrażam szczególną nadzieję, że Zespół w trakcie swoich prac uwzględni z całą doniosłością wymogi wynikające z prawa do niezależnego sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP, także w jego systemowym aspekcie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), przedstawiam uprzejmie Panu Marszałkowi powyższe uwagi oraz zwracam się jednocześnie z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o sposobie ich rozpatrzenia.

Mając na uwadze powyższe, będę wdzięczny za przekazanie informacji o efektach pracy Zespołu Ekspertów i terminie planowanego posiedzenia plenarnego „Okrągłego stołu”.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/