

**HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA**  
**HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS**

**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska

Jerzy Ciemniowski

Janusz Grzelak

Michał Nawrocki

Marek Antoni Nowicki

Teresa Romer

Stefan Starczewski

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:

Danuta Przywara

Wiceprezes:

Adam Bodnar

Sekretarz:

Maciej Nowicki

Skarbnik:

Elżbieta Czyż

Członek Zarządu:

Janina A. Kłosowska

Warszawa, 4 stycznia 2012 r.

032 /2011/PSP

**Szanowny Pan**  
**Jarosław Gowin**  
**Minister Sprawiedliwości**

Aleje Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

*Wielce Szanowny Panie Ministrze,*

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragnie zwrócić uwagę Pana Ministra na problem prawny, z prośbą o przeanalizowanie którego zwrócił się do nas jeden z naszych klientów. Dotyczy on art. 67 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296; dalej: k.p.c.). Zgodnie z tym przepisem w sytuacji, gdy dochodzone roszczenie związane jest z działalnością sądu, za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje prezes tego sądu lub sądu nadrzędnego. Zdaniem HFPC, taka sytuacja może naruszać gwarantowane w Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC) prawo do rzetelnego i bezstronnie prowadzonego postępowania sądowego.

Przywoływany przepis k.p.c. stanowi: „*Za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. W zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa*”. Kiedy roszczenie związane jest z działalnością sądu, przykładowo w przypadku procesu o odszkodowanie z tytułu szkody wynikającej z przewlekłe prowadzonego postępowania przez sąd rejonowy (art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 15 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>1</sup>) czynności procesowe za Skarb Państwa będzie podejmował prezes tego sądu (lub sądu wyższej instancji), zaś sprawa toczyć się będzie przed tym właśnie sądem rejonowym. Zdaniem Fundacji, taka sytuacja może wzbudzać uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności sędziego rozpatrującego daną sprawę.

Bezstronność sądu jest jedną z podstawowych gwarancji rzetelnego procesu. W potocznym rozumieniu, bezstronność oznacza „*działanie w sposób neutralny, wolny od przesądów,*”

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 179, poz. 1843.

uprzedzeń, bez wpływu czy faworyzowania któregokolwiek z uczestników sporu”<sup>2</sup>. Prawo do bezstronnego sądu gwarantowane jest również w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, rozwijanym w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. TK stwierdził m.in. że „Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m. in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wyływających z tego korzyściach. Prowadzi to do pojawienia się zjawiska <<sędziego dyspozycyjnego>>, a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości”<sup>3</sup>. W innym wyroku<sup>4</sup> TK zwrócił uwagę, że bezstronność może przejawiać się w wielu wymiarach: jako bezstronność subiektywna (poczucie bezstronności samego sędziego), obiektywna (gwarancje niepowstania uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności), a także jako bezstronność w wymiarze zewnętrznym – istotna szczególnie z punktu widzenia tworzenia obrazu wymiaru sprawiedliwości: „istnieje interes publiczny (dobro wspólne) polegający na ukształtowaniu zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości, tworzącego w społeczeństwie przekonanie, iż sąd jest bezstronny”.

Prawo do bezstronnego sądu statuuje także art. 6 ust. 1 EKPC.: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”. W wyroku w sprawie *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*<sup>5</sup> Trybunał stwierdził, że: „bezstronność ma dwa aspekty. Sąd musi być subiektywnie wolny od osobistych uprzedzeń lub stronniczości. Poza tym, musi być również obiektywnie bezstronny, musi więc dawać wystarczające gwarancje wykluczające wszelkie uzasadnione wątpliwości”. Kryterium subiektywne odnosi się do bezstronności w znaczeniu personalnym członków danego sądu i wymaga udowodnienia, że określony członek sądu (w tym np. członek ławy przysięgłych, czy w warunkach polskich – ławnik) działał z osobistą niechęcią lub uprzedzeniem<sup>6</sup>.

Kryterium obiektywne natomiast, istotniejsze z punktu widzenia omawianego problemu, rozwinięte zostało w wyroku *Fey przeciwko Austrii*<sup>7</sup>: „(...) należy ustalić, czy abstrahując od osobistego zachowania sędziego, zachodzą dające się udowodnić okoliczności, które mogą wywoływać wątpliwości, co do jego bezstronności. (...) Tym, co ma znaczenie jest zapewnienie zaufania, którym w demokratycznym społeczeństwie powinna darzyć sądy opinia publiczna (...) Najważniejsze jest tutaj ustalenie, czy w przypadku danej sprawy zachodzi uzasadniona obawa, iż dany sędzia będzie stronniczy (...) Decydujące znaczenie ma kwestia, czy obawa ta może zostać obiektywnie uzasadniona”. Stosując powyższe kryteria, ETPC uznał, między innymi, że obiektywnie uzasadnione obawy może wywoływać orzekanie w sprawie przez sędziego, który na etapie postępowania przygotowawczego decydował o tymczasowym aresztowaniu oskarżonego<sup>8</sup>, który uczestniczył w wydaniu wyroku sądu pierwszej instancji i jest w składzie sądu drugiej instancji rozpoznającego sprawę<sup>9</sup>, a także

<sup>2</sup> W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>3</sup> Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98.

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98.

<sup>5</sup> Wyrok ETPC z dnia 25 lutego 1997 r. w sprawie *Findlay p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 22107/93.

<sup>6</sup> P. Hofmański, A. Wróbel, *Art. 6. Prawo do rzetelnego procesu sądowego [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 321.

<sup>7</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1993 r. w sprawie *Fey p. Austrii*, skarga nr 14396/88.

<sup>8</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 maja 1989 r. w sprawie *Hauschildt p. Danii*, skarga nr 10486/83.

<sup>9</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 maja 1991 r. w sprawie *Oberschlick p. Austrii*, skarga nr 11662/85.

jeśli sędzia pozostaje w bliskich relacjach ze stroną postępowania lub ma osobisty interes w rozstrzygnięciu sprawy (np. gdy jednocześnie jest doradcą strony przeciwnej w innej sprawie cywilnej<sup>10</sup>).

Mając na uwadze powyższe rozważania, istniejąca obecnie konstrukcja, dopuszczająca do sytuacji, w której reprezentantem Skarbu Państwa jest prezes sądu, przed którym toczy się postępowanie, może godzić w zasadę bezstronności sądu w jej wymiarze obiektywnym. Co prawda, w świetle gwarancji niezawisłości sędziowskiej zawartych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>11</sup> (dalej: p.u.s.p.), orzekając w danej sprawie sędzia nie jest podporządkowany prezesowi sądu, niemniej jednak nie sposób nie zauważyć, że między sędzią a prezesem zachodzą relacje zależności. Znajdują one wyraz m.in. w art. 22 § 1 pkt 4 p.u.s.p., zgodnie z którym prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym sędziów danego sądu. Z kolei stosownie do art. 22 § 1 pkt 5 p.u.s.p. prezes powierza sędziom pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia – ma więc decydujący wpływ na powołanie czy odwołanie przewodniczącego wydziału (por. także 11 § 3 p.u.s.p.). Zwłaszcza w mniejszych sądach sędziowie orzekający mogą pozostawać w relacjach prywatnych i osobistych z prezesem. Nie pozostaje to bez znaczenia z punktu widzenia konieczności zapewnienia obiektywnej bezstronności sądu.

W opinii HFPC, przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące wyłączenia sędziego nie stanowią w tym zakresie wystarczającej ochrony. Żadna z przesłanek wymienionych w art. 48 § 1 k.p.c. nie może być bowiem zastosowana w przedmiotowej sprawie. Równie utrudnione byłoby powoływanie się na art. 49 k.p.c. umożliwiający wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony „jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie”. Po pierwsze, strona musiałaby złożyć wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu i wymienić ich indywidualnie, z imienia i nazwiska. Po drugie, istnieje wysokie ryzyko, że taki wniosek zostałby oddalony – Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 października 1971 r. (sygn. akt I PO 18/71) rozpatrując wniosek o wyłączenie całego składu Sądu Wojewódzkiego z uwagi na to, że pozwany Skarb Państwa reprezentował Prezes tego Sądu Wojewódzkiego, stwierdził, że „zależność służbowa zachodząca między kierownikiem sądu a sędziami, unormowana w prawie o ustroju sądów powszechnych, z istoty swej nie jest stosunkiem osobistym tego rodzaju, że mógłby on wywołać uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziów rozpoznających sprawę (...)”<sup>12</sup>. Jediną możliwością rozwiązania owych wątpliwości co do bezstronności byłoby zatem składanie przez strony postępowań wniosków z art. 49 k.p.c. i rozpatrywanie ich *ad casum* przez sąd badający czy ewentualne stosunki osobiste łączące sędziego rozpatrującego sprawę z prezesem uzasadniają wyłączenie. Takie rozwiązanie z pewnością nie eliminuje jednak opisywanego problemu.

Ponadto podobny problem i powyższe wątpliwości dotyczy nie tylko kwestii reprezentowania Skarbu Państwa przez prezesa sądu, ale także sytuacji, gdy ów prezes jest stroną pozwaną w przedmiotowej sprawie. W takim przypadku powyższe argumenty nabierają jeszcze większego znaczenia, gdyż prezes sądu występuje tu w swoim własnym imieniu i na własną rzecz, nie zaś w interesie Skarbu Państwa.

Zdaniem HFPC, omawiana kwestia, wydaje się, mogłaby zostać skutecznie uregulowana poprzez zmianę przywoływanego art. 67 § 2 k.p.c. Nowelizacja mogłaby polegać na dodaniu dodatkowego paragrafu, w myśl którego, gdy sprawa dotyczy roszczeń odszkodowawczych związanych z działalnością sądu, czynności procesowe za Skarb Państwa powinien

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Wettstein p. Austrii*, skarga nr 33958/96.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

<sup>12</sup> Podobnie: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 1996 r. (sygn. akt I PO 8/96).

podejmować prezes innego sądu równorzędnego wyznaczony przez prezesa sądu wyższego rzędu.

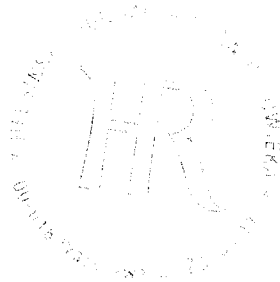
Innym rozwiązaniem byłaby nowelizacja ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 z późn. zm; dalej: u.p.g.). Sprawy, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną jest obowiązkowe wymienia art. 8 ustawy. Wśród nich znajdują się m.in. sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. W związku z tym, że zgodnie z art. 17 pkt 4<sup>a</sup> k.p.c. do tej kategorii zalicza się m.in. postępowanie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, pewna grupa spraw, w których roszczenie wiąże się z działalnością sądu została już objęta obowiązkowym zastępstwem procesowym Prokuraturii Generalnej. Jednakże, jak już wskazaliśmy powyżej, w dalszym ciągu występują sytuacje, w których takie zastępstwo nie będzie obowiązkowe (np. wspomniane już postępowanie w sprawie odszkodowania z tytułu przewlekłości). Zdaniem HFPC nowelizacja u.p.g. mogłaby polegać na dodaniu do art. 8 punktu mówiącego, że zastępstwo Prokuraturii Generalnej jest obowiązkowe również wtedy, gdy stroną postępowania jest prezes sądu właściwego miejscowo do rozpatrzenia danej sprawy, a także gdy roszczenie związane jest z działalnością takiego sądu.

W związku z powyższym, HFPC zwraca się o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do rozwiązania wyżej opisanego problemu.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Z wyrazami szacunku,

  
dr Adam Bodnar,  
Wiceprezes Zarządu



Do wiadomości:

1. Dr Marcin Dziurda, Prezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa,
2. Prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich.