

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 26 maja 2017 r.

1277/2017/50641/PSP/MSZ/API

Sąd Okręgowy w Warszawie
I Wydział Cywilny
al. Solidarności 127
00-898 Warszawa

SĄD OKRĘGOWY w WARSZAWIE
DAWCZE
Godz. 13:08
2017-05-26
Zat. 2-1 wdp. 2
Nr
Elzbieta Maliszewska

OPINIA PRAWNA

AMICUS CURIAE

HELŚIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA

Sygn. akt:

Na podstawie art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka niniejszym przedstawia Sądowi Okręgowemu w Warszawie opinię prawną w sprawie z powództwa Sprawiedliwości przeciwko Skarbowi Państwa-Ministrowi

1. UWAGI WSTĘPNE

Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to, znana w praktyce sądów zagranicznych i stosowana również w kilkudziesięciu sprawach w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych, w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia przyjaciela sądu ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. *Amicus curiae* pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu, a które leżą w gestii zainteresowań organizacji pozarządowej.

2. INTERES PRAWNY HFPC

Helsińska Fundacja Praw Człowieka („HFPC”) jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym kontrola ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. W ramach tego celu mieszczą się także

działania na rzecz poszanowania niezależności władzy sądowniczej – bez niezależnych sądów i niezawisłych sędziów ochrona praw człowieka stałaby się bowiem iluzoryczna. Ponadto, jak trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, prawo do sądu zawiera w sobie także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy¹. Można zatem uznać, że prawo do niezależnego sądu samo w sobie stanowi konstytucyjne prawo człowieka. Trybunał Konstytucyjny zaznaczał, że beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu².

W ocenie HFPC, przedmiotowa sprawa, dotycząca granic dopuszczalnej krytyki sędziów przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, ma niebagatelne znaczenie dla poszanowania konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wypowiedzi funkcjonariuszy rządu, zwłaszcza połączone z wykorzystaniem władczych form oddziaływania (np. odwołanie z delegacji), mogą stanowić formę presji wywieranej na sędziach w celach politycznych.

Mając powyższe na uwadze, Fundacja uznała, że względ na poszanowanie konstytucyjnego prawa do niezawisłego i niezależnego sądu uzasadnia przedstawienie niniejszej opinii.

3. WYPOWIEDŹ MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI A KONSTYTUCYJNE I KONWENCYJNE STANDARDY OCHRONY WOLNOŚCI SŁOWA

Zdaniem Fundacji jedną z podstawowych kwestii wymagających ustalenia w niniejszej sprawie, są standardy, według których należy oceniać wypowiedź zamieszczoną na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. W pismach procesowych kierowanych do Sądu Okręgowego pełnomocnik pozwanego odwołuje się w tym zakresie do bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”) na tle art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka („EKPC”), co mogłoby sugerować, że komunikat zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości stanowi przejaw korzystania z wolności słowa. W ocenie HFPC takie stanowisko byłoby jednak błędne, gdyż konstytucyjne oraz prawnomiędzynarodowe wolności i prawa, w tym wolność ekspresji, przysługują wyłącznie podmiotom prywatnym, nie zaś państwu i jego organom.

Jak trafnie wskazał M. Zubik, „Wolność, jako swoboda czynienia tego, czego prawo stanowione nie zakazuje (art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji), nie jest i nie może kształtować sytuacji prawnej organu władzy publicznej. Opisuje status prawny jednostki w państwie. Wobec tych pierwszych jedyną podstawą działania pozostaje prawo stanowione, w myśl zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji”³. Przyjęcie odmiennej tezy, a więc zakładającej, że prawa człowieka mogłyby przysługiwać państwu, byłoby sprzeczne z samą istotą wolności i praw człowieka, których celem jest ochrona jednostki przed działaniami państwa, a nie ochrona państwa przed nim samym czy rozstrzyganie

¹ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r. sygn. akt SK 19/08.

² Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08.

³ M. Zubik, *Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 1, s. 11.

sporów między różnymi organami państwa⁴. Co więcej, jeśli by uznać, że państwo jest podmiotem wolności, to znaczyłoby to, że może ono czynić wszystko, co nie jest prawnie zakazane. Doprowadziłoby to do nieakceptowalnej w państwie prawa sytuacji, w której organy władzy mogłyby ingerować w sferę autonomii ludzkiej bez wyraźnej podstawy prawnej.

Organy państwa nie są więc podmiotami wolności i praw, lecz wręcz przeciwnie – adresatami obowiązków z nich wynikających: „to do nich należy obowiązek efektywnego ich realizowania, przypisane są im też kompetencje do władczego kształtowania pozycji prawnej podmiotów prywatnych”⁵. Do zagadnienia tego Trybunał Konstytucyjny odniósł się obszernie m.in. w postanowieniu z 22 maja 2007 r.⁶ Wskazał w nim, że „wolności i prawa konstytucyjne mają (...) na celu ochronę jednostki przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej. Określają relacje jednostki wobec państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią ochronną funkcję, zapobiegając nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. To organy władzy publicznej obowiązane są do zapewnienia realizacji przez jednostki przysługujących im wolności i praw, i korzystania z nich. Dlatego też większość praw i wolności człowieka i obywatela przybiera postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym władza publiczna. «(...) rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na wskazane wyżej osoby prowadziłyby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami» (...).”

Z tych względów, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty wyposażone we władztwo publiczne, nie posiadają zdolności skargowej: „podmioty te są adresatami nie uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Wskazywał on, że sprawują one władzę publiczną, a tym samym kształtują sytuację prawną innych osób, nie mogą więc być utożsamiane z nosicielami praw. Ponadto Trybunał zwracał uwagę na to, że dopuszczenie możliwości składania skarg konstytucyjnych przez podmioty wykonujące władzę publiczną groziłoby przekształceniem skargi z instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw w instrument rozstrzygania sporów między poszczególnymi organami władzy publicznej”⁷. Ograniczona jest również możliwość składania skarg przez publiczne podmioty gospodarcze – nie mogą one składać skarg konstytucyjnych m.in., „gdy (...) działają jako podmioty posiadające atrybuty władzy państwowej”⁸.

⁴ Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2003 r., sygn. akt Ts 116/02.

⁵ A. Krzywoń, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 11, s. 20.

⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05.

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2016 r., sygn. akt Ts 74/16.

⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 13/12.

Podobnie do omawianego problemu odnosi się Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zgodnie z jego ugruntowaną linią orzecniczą, skarg indywidualnych nie mogą składać władze publiczne oraz jednostki samorządu terytorialnego⁹.

W pewnych przypadkach będzie natomiast możliwe, aby na wolności i prawa podstawowe powołał się piastun organu władzy publicznej. Będzie to jednak dopuszczalne w sprawach dotyczących osobistej odpowiedzialności i sytuacji danego funkcjonariusza. Przykładowo, zgodnie z orzecznictwem ETPC, funkcjonariusz publiczny co do zasady korzysta z prawa do rzetelnego procesu w sporach dotyczących jego praw pracowniczych¹⁰ (zob. dalej), a w świetle orzecznictwa TK art. 60 Konstytucji chroni prawo funkcjonariuszy do awansu (SK 43/06)¹¹. Oczywiście, funkcjonariusze korzystają również z wolności i praw w sytuacjach, w których nie wykonują władztwa publicznego, a więc działają jako podmioty *stricte* prywatne.

W przedmiotowej sprawie mamy jednak do czynienia z sytuacją, w której pozwany jest sam Skarb Państwa ze względu na wypowiedzi działającego w jego imieniu organu władzy wykonawczej, sformułowane podczas wykonywania jego ustawowych kompetencji. W takiej sytuacji powoływanie się na konstytucyjne i konwencyjne gwarancje wolności i praw jest niezasadne, gdyż państwu i jego organom nie przysługuje wolność słowa.

4. PODSTAWA PRAWNA DO PUBLIKACJI KOMUNIKATU

W świetle powyższego, zdaniem Fundacji wypowiedź Ministra musi być rozpatrywana nie w świetle art. 54 ust. 1 (wolność słowa), lecz przede wszystkim art. 7 Konstytucji. Wyrażona w nim zasada legalizmu zakłada, że organy państwa nie mogą czynić wszystkiego co, nie jest zakazane, lecz wyłącznie to, na co prawo im *expressis verbis* zezwala. W pierwszej kolejności należy więc rozważyć, czy publikacja przedmiotowego komunikatu miała w ogóle jakieś podstawy prawne.

Z odpowiedzi na pozew wynika, że takiej podstawy pozwany dopatruje się w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 1984. Nr 5, poz. 24.) i wyrażonego w nim obowiązku odpowiedzi na krytykę prasową. Odnosząc się do tego poglądu zauważyć należy, że we wskazanym przepisie ustawodawca nie sformułował wymogów, jakie winna spełniać odpowiedź na krytykę prasową, pozostawiając to zadanie doktrynie prawa i orzecznictwu sądów. W doktrynie wskazuje się, że odpowiedź taka powinna być: rzeczowa, konkretna, zwięzła, jasna i odnosić się do postawionych w krytyce zarzutów i ocen¹². Z kolei w orzecznictwie Sądu Najwyższego na kanwie tego przepisu podnosi się, że rzecznik prasowy w urzędzie organu administracji rządowej powinien w granicach powierzonych mu obowiązków udzielać

⁹ Zob. np. postanowienie Komisji z 14 grudnia 1988 r. w sprawie *Rothenthurm Commune przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 13252/87; postanowienie ETPC z 23 listopada 1999 r. w sprawie *Municipal Section of Antilly przeciwko Francji*, skarga nr 45129/98; postanowienie ETPC z 7 czerwca 2001 r. w sprawie *Danderyds Kommun przeciwko Szwecji*, skarga nr 52559/99.

¹⁰ Zob. np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r. sygn. akt SK 43/06.

¹² J. Sobczak, *Prawo prasowe, Komentarz*, LEX 2008.

informacji o działalności tego organu. Informacje oznaczają tu dane o faktach, nie obejmują natomiast opinii i komentarzy¹³.

W świetle powyższego nie sposób jest uznać, że komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości spełnia wymogi przewidziane dla odpowiedzi na krytykę prasową. Zawarto w nim bowiem jednoznaczną opinię na temat kompetencji powódki, m.in. poprzez wskazanie, że „sędzia _____ miała się wykazać wyjątkową nieudolnością” oraz, że „W Sądzie Okręgowym powinni orzekać tylko sędziowie o wysokich umiejętnościach, sprawności i profesjonalizmie” w kontekście ewidentnie sugerującym, że powódka tych cech nie posiadała.

Zasadność opublikowania wskazanej wypowiedzi budzi tym większe wątpliwości w świetle zawartego w odpowiedzi na pozew stwierdzenia pozwanego, że sama decyzja o odwołaniu sędzi z delegacji nie zawierała uzasadnienia (por. odpowiedź na pozew – s. 10). Tym samym osoba bezpośrednio zainteresowana – tj. powódka - poznała motyw swojego odwołania ze spornego komunikatu.

Pozwany odpowiadając na krytykę prasową nie zdecydował się przy tym na skorzystanie z instytucji sprostowania w rozumieniu art. 31a Prawa prasowego, ale zamieścił odpowiedź na prowadzonej przez siebie stronie internetowej: ms.gov.pl. Okoliczność ta skłania do postawienia pytania o podstawę prawną prowadzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazanego portalu.

Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika bowiem, że także samo wydawanie portalu powinno odbywać się w oparciu o podstawę prawną. Podstawy tej nie stanowi przy tym ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198), gdyż w oparciu o tę ustawę pozwany wydaje inny portal - bip.ms.gov.pl.

W tej sytuacji należałoby rozważyć, czy portal ten można uznać za dziennik lub czasopismo w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 2 lub 3 Prawa prasowego. W tym zakresie należy wskazać, że zgodnie z art. 8 prawa prasowego „Wydawcą może być osoba prawna, fizyczna lub inna jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności wydawcą może być organ państwowy,(...)”. Nie budzi przy tym najmniejszych wątpliwości, że Ministerstwo Sprawiedliwości jest organem państwowym. Ponadto, wskazany portal spełnia cechy dziennika w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 2 prawa prasowego. Bez znaczenia przy tym jest, że portal ten ukazuje się jedynie w Internecie gdyż, jak zauważył Sąd Najwyższy: „przekaz za pośrednictwem Internetu, jeżeli spełnia wymogi określone w treści art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) jest prasą, a interwał czasowy, w jakim się pojawia, determinuje to, czy jest to dziennik, czy też czasopismo w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 2 prawa prasowego”¹⁴. Po trzecie wreszcie, za uznaniem portalu ms.gov.pl za dziennik poza regularnością publikowania wiadomości –

¹³ Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2004 r., sygn. IV CK 275/03, LEX nr 585860.

¹⁴ Tak SN w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2010 r., sygn. akt III KK 250/10. Podobnie - SN wypowiedział się w postanowieniu z dnia 26.07.2007 r., sygn. akt V KK 174/07.

przemawia posługiwanie się przez administratora strony pojęciem redakcji, która stanowią dwie osoby: Rafał Matusiak, oraz Milena Domachowska¹⁵.

Z drugiej jednak strony, należy zauważyć, że podstawowym obowiązkiem ciążącym na wydawcy dziennika lub czasopisma jest jego rejestracja (art. 20 Prawa prasowego). Brak realizacji tego obowiązku stanowi wykroczenie określone w art. 45 Prawa prasowego podlegające karze grzywny. Tymczasem, portal internetowy ms.gov.pl nie figuruje w rejestrze dzienników i czasopism prowadzonym przez Sąd Okręgowy w Warszawie¹⁶. Nie sposób jest argumentować, że Ministerstwo Sprawiedliwości jest nieświadome obowiązków wynikających z Prawa prasowego, a zatem wydaje się, że po prostu nie traktuje ono prowadzonego przez siebie portalu jako dziennika lub czasopisma, lecz co najwyżej jako pozaustawową formę komunikowania się z obywatelami.

5. KOMUNIKAT MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI W ZWIĄZKU Z ODWOŁANIEM SĘDZIEGO Z DELEGACJI A KONSTYTUCYJNE I MIĘDZYNARODOWE STANDARDY NIEZALEŻNOŚCI SĄDOWNICTWA I NIEZAWISŁOŚCI SĘDZIOWSKIEJ

Nawet jeśli jednak przyjąć, że istniały podstawy prawne do publikacji komunikatu, HFPC pragnie podkreślić, że poważne wątpliwości konstytucyjne wywołuje także jego treść. Należy zatem rozważyć, czy tego rodzaju wypowiedź mieściła się w wynikającej z Konstytucji sferze zastrzeżonej władzy wykonawczej, czy też stanowiła niezgodne z ustawą zasadniczą wkroczenie w niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowską. W razie przyjęcia tego drugiego stanowiska, należałoby uznać, że wypowiedź Ministerstwa naruszałaby wspomniany już art. 7 Konstytucji, rozpatrywany w związku z art. 10 (zasada podziału władzy), art. 173 (zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej) i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (zasada niezawisłości sędziowskiej).

Nie ulega bowiem wątpliwości, że poprzez stwierdzenia podważające kompetencje sędziów czy kwestionujących prawomocne wyroki wydane przez niezawisłe sądy, organy władzy wykonawczej i ustawodawczej mogą kreować atmosferę politycznej presji, negatywnie wpływającą na niezależność władzy sądowniczej. Jak wskazał Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, „Prowadzenie oficjalnego dyskursu wrogiego dla niezależności sędziów, prawników lub prokuratorów, nawet jeśli nie idą za nim dalsze działania, przyczynia się do delegitymizacji władzy sądowniczej oraz podważenia podstawowego mechanizmu, za pomocą którego w państwie demokratycznym zapewnia się pokojowe rozstrzygnięcie sporów i ochronę jednostek przed naruszeniami praw człowieka”¹⁷.

Zdaniem Fundacji, w celu ustalenia, czy wypowiedź organu rządowego stanowi bezprawną ingerencję w niezawisłość sędziowską należy wziąć pod uwagę kontekst w

¹⁵ Strona Ministerstwa Sprawiedliwości – zakładka: redakcja serwisu internetowego.
<https://bip.ms.gov.pl/pl/kontakt/dane-kontaktowe-w-konkretnych-sprawach/redakcja-serwisu-internetowego/>

¹⁶ Według stanu na dzień 8 maja 2017 r.

¹⁷ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, 5 kwietnia 2016 r., znak: A/HRC/32/34,
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/068/03/PDF/G1606803.pdf?OpenElement>
(dostęp: 18 maja 2017 r.).

jakim została zakomunikowana, jak i język, w jakim została sformułowana oraz negatywny wpływ, jaki może ona wywrzeć na społeczne postrzeganie i zaufanie do indywidualnego sędziego i sądownictwa jako całości.

5.1 Kontekst komunikatu Ministerstwa Sprawiedliwości

Rozpatrując przedmiotową sprawę, Sąd Okręgowy nie musi, rzecz jasna, analizować dogłębnie konstytucyjności przepisów regulujących zasady odwoływania sędziów z delegacji. Wynika to choćby z faktu, że powódka źródła naruszenia swoich dóbr osobistych przez Skarb Państwa dopatruje się nie w samym akcie odwołania jej z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości, lecz komunikacie zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa. Niemniej, jak już zaznaczyliśmy, na ocenę dopuszczalności tej wypowiedzi musi wpływać kontekst, w jakim została sformułowana. Skoro bowiem sama konstrukcja odwołania sędziego z delegacji stanowi bardzo poważną ingerencję w niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowską, to Minister Sprawiedliwości nie powinien dodatkowo negatywnie wzmacniać tej ingerencji poprzez zamieszczanie komunikatów mogących podważać zaufanie do sędziego i władzy sądowniczej jako całości.

Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.; p.u.s.p.) „Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych: (...) w innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególności uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów”. W wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten nie narusza Konstytucji, m.in. z tego powodu, że „Praca sędziego jest służbą pełnioną w interesie wymiaru sprawiedliwości i ochrony praw i wolności obywateli. Dlatego ustawodawca winien przewidywać taki system delegowania sędziów, aby przede wszystkim zagwarantować prawo obywatela do sądu (art. 45 Konstytucji), zwłaszcza prawo uzyskania wyroku sądowego w rozsądnym terminie, któremu to zadaniu służyć ma organizacja wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że stworzenie sprawnego i efektywnego mechanizmu delegowania sędziów pozostaje w gestii ustawodawcy”.

Pomimo takiego wyroku, nie sposób nie dostrzec, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do innego sądu stanowi ingerencję w niezależność władzy sądowniczej. Jak trafnie wskazał S. Dąbrowski „[r]egulacja dopuszczająca możliwość udzielania delegacji sędziemu przez organ władzy wykonawczej jest sprzeczna z istotą trójpodziału władzy, zacierając bowiem ustrojową niezależność i odrębność władzy ustawodawczej wbrew założeniom fundamentalnej zasady rozdziału władz”¹⁸.

¹⁸ S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1, s. 10.

Jeszcze więcej wątpliwości musi budzić art. 77 § 4 p.u.s.p. normujący odwoływanie sędziego z delegacji. Zgodnie z nim, Minister może odwołać z delegacji sędziego delegowanego do pełnienia funkcji orzeczniczych w innym sądzie bez zachowania jakiegokolwiek terminu uprzedzenia. Co więcej, ustawa nie reguluje żadnych przesłanek takiego odwołania, ani nie przyznaje sędziemu prawa do zaskarżenia decyzji Ministra¹⁹.

Konstytucyjność tego przepisu nie była jak dotąd przedmiotem badania ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie HFPC wobec tego przepisu można jednak formułować szereg zastrzeżeń.

Po pierwsze, wydaje się, że stanowi on nadmierną ingerencję w niezależność sądownictwa (art. 173 Konstytucji) oraz niezawisłość sędziowską (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Nie wydaje się również zupełnie bezpodstawne postrzeganie go jako naruszenia zasady nieusuwalności sędziego. W tym zakresie HFPC zgadza się więc ze słowami sędziego Łukasza Piebiaka, obecnie podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, że przyznanie Ministrowi kompetencji do odwoływania sędziów z delegacji bez ich zgody stwarza „(...) ogromne ryzyko. Minister na tej zasadzie może równie dobrze odwołać sędziego delegowanego orzekającego w każdej sprawie, której wynikiem jest zainteresowany on, jego bliscy, koledzy albo jego środowisko polityczne. To potencjalny środek nacisku, który nie powinien istnieć”²⁰.

Po drugie, analizowany przepis może również prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu i to w dwojaki sposób. Z jednej strony, nadmierna ingerencja w sferę niezawisłości sędziowskiej może być kwalifikowana jako naruszenie prawa jednostki do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy, wywodzonego przez Trybunał Konstytucyjny z art. 45 ust. 1 Konstytucji²¹. Z drugiej strony, nie można wykluczyć, że wskutek odwołania sędziego z delegacji może dojść do naruszenia także innych komponentów konstytucyjnego prawa do sądu, w tym przede wszystkim prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zagrożenie takie jest widoczne szczególnie w przypadku postępowania karnego, w którym każda zmiana składu orzekającego prowadzi do konieczności prowadzenia rozprawy od początku²². Korzystając ze swojej kompetencji do arbitralnego odwoływania sędziów z delegacji, Minister mógłby jednak, manipulując składem orzekającym, skutecznie paraliżować także inne rodzaje postępowań sądowych.

¹⁹ Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 października 2013 r. (sygn. akt I OSK 320/13): „Delegowanie nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 § 1 KPA. Jest to akt kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej i ma na celu realizację polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości. Jest to akt o charakterze organizacyjnym, służący zaspokojeniu potrzeb kadrowych(...) Jego podjęcie nie jest też obwarowane wyrażeniem zgody przez sędziego i nie musi być pisemnie uzasadnione. Odwołanie może być dokonane w każdym czasie”.

²⁰ E. Ivanova, *Odwołanie sędziego z delegacji to nie decyzja administracyjna*, „Gazetaprawna.pl” – serwis internetowy, 21 października 2013 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/740558,niezawislosc-sedziow-odwolanie-sedziego-to-nie-decyzja-administracyjna.html> (ostatni dostęp: 18 maja 2017 r.).

²¹ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06.

²² Zob. art. 404 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997, Nr 89 poz. 555 z późn. zm.)

Po trzecie, wskutek nieunormowania przesłanek odwołania oraz pozbawienie sędziego możliwości zaskarżenia decyzji Ministra, może również dojść do naruszenia praw samego sędziego odwoływanego z delegacji. W tym zakresie pragniemy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”) osoby piastujące stanowiska w służbie publicznej są chronione z mocy art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („EKPC”), który gwarantuje każdemu prawo dostępu do sądu oraz do rzetelnego procesu sądowego. Zasady odnoszące się do kwestii zastosowania art. 6 EKPC do sporów pomiędzy państwem a funkcjonariuszem publicznym (w tym sędziami) ETPC ustalił w wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*²³. W wyroku tym wyrażono stanowisko, wedle którego spory pomiędzy państwem a funkcjonariuszem publicznym (również sędzią) dotyczące praw o charakterze cywilnym (w rozumieniu EKPC) co do zasady są objęte gwarancjami przewidzianymi w art. 6 EKPC, chyba że państwo *expressis verbis* wyłączy w ich przypadku dostęp do sądu i gdy takie wyłączenie będzie obiektywnie usprawiedliwione interesami państwa. Jako „cywilne” ETPC postrzega natomiast ogół sporów „pracowniczych” związanych ze statusem funkcjonariusza, jak np. spory dotyczące powoływania do służby, awansów, przenoszenia czy wydalenia. W wyroku w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*²⁴ ETPC orzekł, że zakresem art. 6 EKPC objęte jest również odwołanie prezesa Sądu Najwyższego z jego stanowiska. Wydaje się więc, że także spór wokół odwołania sędziego z delegacji wchodziłby w zakres normowania omawianego przepisu EKPC.

5.2 Sposób sformułowania komunikatu

W szeregu międzynarodowych dokumentów typu *soft-law* dotyczących standardów niezależności sądownictwa można odnaleźć zalecenie, aby wypowiedzi funkcjonariuszy administracji rządowej na temat konkretnych sędziów i podejmowanych przez nich rozstrzygnięć cechowała daleko posunięta powściągliwość. Przykładowo, zgodnie z Rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec(2010)12 z 17 listopada 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i obowiązków sędziów, „Podczas komentowania rozstrzygnięć sądowych, organy władzy wykonawczej i sądowniczej powinny unikać krytycyzmu, mogącego podważać niezależność władzy sądowniczej lub negatywnie wpływać na zaufanie opinii publicznej do sądownictwa. Powinny również powstrzymać się od wszelkich działań kwestionujących ich gotowość do wykonywania orzeczeń sądowych, poza wyrażeniem chęci odwołania się do sądu wyższej instancji”²⁵.

²³ Wyrok ETPC z dnia 19 kwietnia 2007 roku w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00.

²⁴ Cyt. wyżej.

²⁵ Pkt 18 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr CM/Rec(2010)12 z 17 listopada 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i obowiązków sędziów, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true) (dostęp: 18 maja 2017 r.), tłumaczenie własne.

Podobne zalecenie można odnaleźć w dokumentach tworzonych przez międzynarodowe grupy ekspertów oraz międzynarodowe stowarzyszenia sędziowskie. W tym kontekście, szczególną uwagę warto zwrócić na Międzynarodowe Standardy Niezależności Sądownictwa z Mount Scopus, przyjęte 19 marca 2008 r. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Niezależności Sądownictwa i Światowego Pokoju. W punkcie 2.2.3. zawierają one zalecenie o następującej treści: „Ministrowie rządu nie powinni wywierać jakiegokolwiek, ani jawnej, ani ukrytej, presji na sędziów, a także powinni powstrzymać się od formułowania wszelkich stwierdzeń, które mogłyby negatywnie wpłynąć na niezawisłość pojedynczego sędziego lub niezależność sądownictwa jako całości”²⁶. Rekomendację o tej samej treści można odnaleźć m.in. w Standardach Minimum Niezależności Sądownictwa, przyjętych w 1982 r. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników (IBA)²⁷.

Do negatywnego wpływu werbalnych ataków organów władzy wykonawczej i ustawodawczej na sądownictwo obszernie odniosły się także Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) oraz Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (CCPE) w raporcie sporządzonym dla Sekretarza Generalnego Rady Europy²⁸. Stwierdziły w nim, że „Niewyważone komentarze polityków na temat sędziów i prokuratorów muszą budzić zaniepokojenie, gdyż wpływają na postrzeganie tych organów przez opinię publiczną oraz mogą podważać społeczne zaufanie do nich (...) Takie działania stanowią atak na legitymizację władzy sądowniczej, a tym samym negatywnie wpływają na trójpodział władzy w państwie”²⁹. Wypowiadając się na temat sądownictwa politycy nie powinni więc „(...) posługiwać się argumentami demagogicznymi lub opartymi na uproszczeniach, po to, by krytykować sądy w trakcie kampanii wyborczej (...) Nie powinni też atakować indywidualnych sędziów personalnie”³⁰.

Zdaniem Fundacji, komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości narusza zarysowane wyżej standardy. Z całą pewnością nie ma on charakteru powściągliwego i neutralnego, lecz w sposób zdecydowany kwestionuje kompetencję konkretnej sędzi. Z uwagi na to może być postrzegany jako niedopuszczalna próba wywarcia presji na sądownictwie.

6. KOMUNIKAT MINISTERSTWA A WYMogi RZETELNOŚCI WYPOWIEDZI PRASOWYCH

Jak już wielokrotnie wskazano, niniejsza opinia jest oparta na tezie, że organy państwa oraz Skarb Państwa nie korzystają z ochrony wynikającej z wolności i praw

²⁶ Tłumaczenie własne; cały dokument dostępny pod adresem internetowym: <https://www.jiwp.org/mt-scopus-standards> (ostatni dostęp: 18 maja 2017 r.).

²⁷ Dokument w języku angielskim dostępny do ściągnięcia na stronie internetowej: http://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx#Standards, Principles and Ethics (ostatni dostęp: 18 maja 2017 r.).

²⁸ Raport CCJE i CCPE z 24 marca 2016 r. pt. *Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe*, znak: SG/Inf(2016)3rev, dokument dostępny pod adresem internetowym:

[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf\(2016\)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/textes/SGInf(2016)3rev%20Challenges%20for%20judicial%20independence%20and%20impartiality.pdf) (ostatni dostęp: 18 maja 2017 r.).

²⁹ Tamże, s. 15 (tłumaczenie własne).

³⁰ Tamże, s. 86 (tłumaczenie własne).

konstytucyjnych czy konwencyjnych, w tym gwarancji wolności słowa. Fundacja pragnie jednak podkreślić, że nawet przy przyjęciu odmiennego założenia, a więc uznania, że organy państwa mogą być w pewnych przypadkach podmiotem wolności słowa, a portal ms.gov.pl korzysta z wolności prasy, należałoby uznać, że przedmiotowy komunikat wykracza poza dopuszczalne granice wolności ekspresji.

W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z art. 12 Prawa prasowego, dziennikarze są zobowiązani do zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów *prasowych*. Jak podkreśla się w doktrynie prawa na dziennikarzu ciąży obowiązek zachowania obiektywizmu w publikacjach. „Dziennikarz nie powinien dopuścić do tego, by obraz wydarzeń został przekazany do społecznego obiegu przez zainteresowane strony, w szczególności gdy pozostają one w konflikcie. W konsekwencji bowiem rzetelna informacja zostałaby zastąpiona propagandą. (...) Rzetelność należy tu definiować jako działanie zgodne z prawdą i ukazujące obiektywny, całościowy obraz faktów. Przekaz nie powinien być wybiórczy i stronniczy”³¹.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w wypowiedzi Sądu Najwyższego, który w zbliżonej sprawie stwierdził, że „Wykazanie przez dziennikarza, że źródłem ujawnionych faktów i ocen był urzędujący Minister Sprawiedliwości, którego informacje dziennikarz sprawdził w innych dostępnych sobie źródłach i opublikował wraz z wypowiedzią sędziego w tym przedmiocie, uchyla bezprawność publikacji prasowej naruszającej dobra osobiste sędziego”³². Ponadto, jak podkreślił w innym miejscu Sąd Najwyższy, „(...) gdy wskazanie [przez dziennikarza – dop. HFPC] źródła uzyskanych wiadomości polega na przedstawieniu informatora i odtworzeniu jego wypowiedzi, to tylko wtedy można uznać, że dziennikarz wypełnił obowiązek szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych, gdy informacja pochodzi od osoby nie zainteresowanej w sprawie. Jeżeli natomiast udzieliła jej osoba w sprawie zainteresowana, obowiązkiem dziennikarza jest przedstawienie stanowiska także strony przeciwnej lub sprawdzenie prawdziwości otrzymanej informacji. Osoby zainteresowane bowiem mają z reguły skłonność do subiektywnej oceny faktów bądź do niepełnego ich relacjonowania”³³.

Na kanwie niniejszej sprawy autor materiału prasowego nie uzyskał wypowiedzi zainteresowanej sędzi – powódki, a zatem nie dochował wskazanych wyżej standardów rzetelności. Nie może być mowy o uchyleniu bezprawności kwestionowanej publikacji – komunikatu prasowego.

7. PODSUMOWANIE

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że:

1) nieuprawnionym jest powoływanie się przez pozwanego na konstytucyjne i międzynarodowe standardy wolności słowa, gdyż takowe nie przysługują państwu i

³¹ E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, wyd. IV

³² Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 543/07, OSNC-ZD 2009, nr 2, s. 44; Biul. SN 2008, nr 9, s. 7; LEX nr 420917.

³³ Wyrok SN z dnia 3 lipca 1987 r., sygn. akt I CR 138/87, OSNC 1989, nr 1, poz. 15.

jego organom. Dopuszczalność komunikatu Ministerstwa powinna być więc oceniana nie w świetle art. 54 ust. 1 Konstytucji czy art. 10 EKPC, lecz art. 7 (zasada legalizmu) w związku z art. 10 (zasada podziału władzy), art. 173 (zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej) i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (zasada niezawisłości sędziowskiej);

2) wątpliwości budzi istnienie podstawy prawnej do publikacji przedmiotowego komunikatu – przekracza on dopuszczalne granice odpowiedzi na krytykę prasową, a sam status portalu ms.gov.pl jako dziennika lub czasopisma w rozumieniu Prawa prasowego jest niejasny;

3) oceniając treść komunikatu Ministerstwa należy wziąć pod uwagę kontekst, w jakim doszło do jego publikacji, oraz język, w jakim został sformułowany;

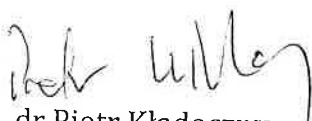
4) jeśli chodzi o kontekst, warto zwrócić uwagę, że sama ustawowa kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania sędziego z delegacji musi budzić poważne wątpliwości konstytucyjne i może być postrzegana jako nadmierna ingerencja w niezależność sądownictwa (art. 173 Konstytucji) oraz niezawisłość sędziowską (art. 178 ust. 1 Konstytucji);

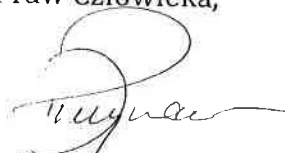
5) przy ocenie sformułowań zawartych w komunikacie należy wziąć pod uwagę, że w świetle międzynarodowych standardów niezawisłości sędziowskiej wyrażonych w wielu dokumentach o charakterze *soft law*, wszelkie wypowiedzi organów rządowych na temat sędziów i sądownictwa powinny mieć charakter neutralny i powściągliwy. Wypowiedź Ministerstwa tych wymogów nie spełnia;

6) niezależnie od założenia o nieadekwatności art. 54 ust. 1 Konstytucji czy art. 10 EKPC do oceny legalności komunikatu Ministerstwa, zdaniem HFPC nawet przy przyjęciu, że Ministerstwo korzystało w tym przypadku z wolności słowa, a wydawany przezeń portal stanowi dziennik lub czasopismo, należałoby uznać, że kwestionowana publikacja naruszała standard rzetelności określony w ustawie prawo prasowe.

Projekt opinii sporządzili mgr LL.M. Marcin Szwed oraz mgr Adam Płoszka, prawnicy w Programie Spraw Precedensowych HFPC.

W imieniu zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,


dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu


Danuta Przywara
Prezes Zarządu

Załączniki:

- statut Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka;
- informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z Krajowego Rejestru Sądowego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka;
- dwa odpisy oświadczenia wraz z załącznikami.