

Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR
Warszawa, dnia 7 lutego 2023 r.

Komunikat FOR 5/2023:

Sąd administracyjny na straży państwa prawa. Skuteczna interwencja FOR

Synteza:

- W przełomowym wyroku sąd administracyjny uznał za nielegalne zawieszenie sędzi za wydane przez nią orzeczenie. Sędzia uchylila wyrok sądu niższej instancji, gdyż w jego składzie zasiadała osoba powołana na wniosek upolitycznionej KRS. Przedstawiono jej zarzuty kwestionowania statusu sędziego, a prezes sądu zarządził miesięczną przerwę w czynnościach służbowych.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że może skontrolować zarządzenie prezesa o przerwie, gdyż jest ono aktem z zakresu administracji publicznej. Sam prezes sądu działa bowiem w tym układzie jako organ administracji, a sędzia nie jest mu podległa służbowo.
- Sąd administracyjny stwierdził, że niedopuszczalne jest dyscyplinowanie sędzi za jej działalność orzeczniczą, w tym za badanie prawidłowości składu sądu. Takie działanie jest nie do pogodzenia z wymogami państwa prawa oraz niezawisłości i nieusuwalności sędziów.
- Wyrok WSA wzmacnia niezawisłość i poziom ochrony sędziów przed represjami ze strony władzy, a zatem także standard prawa obywateli do sądu.
- Uczestnikiem postępowania było FOR. Fundacja udzieliła skarżącej wsparcia prawnego, przedstawiła sądowi administracyjnemu europejskie standardy ochrony niezawisłości sędziowskiej i wniosła o skierowanie pytań do TSUE.

Grudniowe orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (sprawa [III SA/Gd 1173/21](#)) jest bez wątpienia przełomowe. Po raz pierwszy bowiem sąd administracyjny uchylil zarządzenie prezesa sądu w sprawie miesięcznej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, uznając się wcześniej za właściwy do kontroli tego aktu.

Odwet za praworządną postawę

Pod koniec 2021 roku sędzia Sądu Okręgowego w Słupsku, orzekająca w wydziale karnym, rozpoznawała apelację od rozstrzygnięcia sądu niższej instancji. W jego składzie zasiadała osoba powołana na wniosek obecnej, upolitycznionej Krajowej Rady Sądownictwa. Słupski sąd, opierając się na prawie unijnym i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uznał, że skład sądu rejonowego jest wadliwy, a taka okoliczność stanowi tzw. bezwzględną przesłankę odwoławczą. W rezultacie sędzia uchyliła wyrok i wydane wcześniej postanowienie o tymczasowym aresztowaniu.

Sędzią natychmiast zainteresował się rzecznik dyscyplinarny, sędzia Michał Lasota. Przedstawił jej zarzuty karne i dyscyplinarne dotyczące przekroczenia uprawnień i kwestionowania statusu sędziego, czego zabrania tzw. ustawa kagańcowa, przyjęta w 2020 roku. W związku z tym sędzia Andrzej Michałowicz – prezes sądu, w którym orzeka sędzia (prywatnie mąż sędzi Joanny Kołodziej-Michałowicz z nowej KRS, także awansowany w tej procedurze) – zarządził miesięczną przerwę sędzi w czynnościach służbowych. W jego ocenie wymagały tego, jak wskazują przepisy, „powaga sądu” i „istotne interesy służby”.

Na tym nie zakończyły się zresztą środki odwetowe wytoczone przeciwko sędzi. W innej sprawie, rozpoznawanej w składzie trzyosobowym, sędzia zwróciła się do władz słupskiego sądu o jego zmianę. Jednym z członków składu, który orzekał razem z sędzią, był bowiem sam prezes Michałowicz, który otrzymał nominację od upolitycznionej KRS. W ocenie sędzi zmiana składu była więc konieczna, aby zagwarantować stronom postępowania prawo do sądu.

Te dwie decyzje (uchylenie wyroku i wnioski o zmianę składu) skutkowały dodatkowymi represjami. Sędzia została przeniesiona z dotychczasowego wydziału, w którym rozpoznawała odwołania od orzeczeń sądów rejonowych, do wydziału zajmującym się sprawami w pierwszej instancji. Jednocześnie z przeniesieniem zwolniono ją z obowiązku rozpoznania ponad siedemdziesięciu przydzielonych jej wcześniej spraw – co oznacza, że postępowania te muszą toczyć się od początku. Wszystko po to, by na nowym stanowisku sędzia nie zajmowała się już ustalaniem prawidłowości składów orzekających. Sędzia opisała wszystkie te okoliczności w dwóch pytaniach prejudycjalnych skierowanych do TSUE (sprawy [C-647/21](#) i [C-648/21](#)), które czekają obecnie na rozpoznanie.

Wracając do głównego wątku sprawy, należy dodać, że zgodnie z przepisami, gdy Minister Sprawiedliwości lub prezes sądu zarządza przerwę w czynnościach służbowych sędziego, zwraca się do sądu dyscyplinarnego, który przejmuje sprawę. W okresie przerwy sąd dyscyplinarny ma obowiązek albo uznać ją za niezasadną i uchylić, albo zawiesić sędziego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego lub karnego. W sprawie sędzi „sądem dyscyplinarnym” była początkowo

Izba Dyscyplinarna, a następnie nowa Izba Odpowiedzialności Zawodowej. W tej samej procedurze na długie miesiące i lata zawieszani byli inni sędziowie stosujący standardy państwa prawa, z czym wiązało się także obowiązkowe obniżenie ich wynagrodzeń.

Co istotne, wbrew przepisom ustawy, Izba Dyscyplinarna nie zajęła się natychmiast sprawą sędzi. W podobnych przypadkach organ ten uznawał, że miesięczny termin nie jest dla niego wiążący, i że może on skontrolować zarządzenie o przerwie nawet wiele miesięcy po jej zakończeniu.

Aby uprzedzić jednak spodziewane długotrwałe zawieszenie, sędzia, jeszcze w okresie trwania przerwy, zaskarżyła zarządzenie prezesa sądu do WSA w Gdańsku. W swojej skardze twierdziła m.in., że sąd administracyjny jest właściwy do kontroli tego aktu, a sam prezes naruszył prawo unijne, dyscyplinując ją w reakcji na wydany przez nią wyrok, co narusza europejskie standardy niezawisłości i nieusuwalności sędziów. Dodała, że Trybunał Sprawiedliwości UE zobowiązał polskie władze do zawieszenia przepisów zabraniających badania statusu sędziego, które legły u podstaw opisywanych działań rzecznika dyscyplinarnego i prezesa sądu, nakładając jednocześnie karę 1 000 000 euro dziennie za jego nieprzestrzeganie.

Odrębnie toczyło się postępowanie przed Izbą Dyscyplinarną, a następnie Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Pomimo dwóch prób zwołania posiedzenia, do czasu wydania wyroku przez WSA oba te organy nie zajęły się sprawą. Przyczynił się do tego zresztą Europejski Trybunał Praw Człowieka. Na wniosek sędzi, której sprawę rozpoznaje także trybunał w Strasburgu, polskie władze zostały trzykrotnie zobowiązane m.in. do zapewnienia, by w jej przypadku orzekał sąd zapewniający prawo do sprawiedliwego procesu.

Do postępowaniu przed WSA przyłączyło się FOR. Fundacja poparła skargę sędzi i przedstawiła sądowi administracyjnemu europejskie standardy ochrony niezawisłości i nieusuwalności sędziów. Jednocześnie, ze względu na unijny wymiar sprawy, FOR wystąpiło z wnioskiem o zwrócenie się przez WSA do TSUE z trzema pytaniami prejudycjalnymi. Taka decyzja była zdaniem fundacji niezbędna, bo w każdej chwili w sprawie sędzi mogła wypowiedzieć się Izba Odpowiedzialności Zawodowej, której status jest prawnie wątpliwy.

WSA: przerwa w czynnościach sędziego podlega kontroli

W grudniowym wyroku WSA w Gdańsku, jako pierwszy sąd administracyjny w kraju, uchylił zarządzenie prezesa sądu i uznał, że w okresie przerwy sędzia była uprawniona do wykonywania czynności

służbowych. Gdański sąd orzekł w składzie trzech sędziów: Alina Dominiak, Bartłomiej Adamczak (sprawozdawca) oraz Jacek Hyla (przewodniczący).

Przed wszystkim sąd administracyjny uznał się za właściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez sędziego. Przypomniał, że sprawowana przez WSA kontrola polega m.in. na rozpoznawaniu skarg na „akty z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Naturalnie, aby WSA mógł zająć się skargą, akt powinien wydać organ administracji publicznej. Co równie istotne, przepisy wprost wyłączają kontrolę sądów administracyjnych w sprawach „wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi”. Takie sprawy mają bowiem charakter wewnętrzny i wiążą się z wydawaniem poleceń służbowych.

Podzielając w pełni argumentację skarżącej sędzi i FOR, WSA doszedł do wniosku, że zarządzenie o przerwie stanowi taki właśnie „akt z zakresu administracji publicznej”. Jest on bowiem jednostronnym i władczym rozstrzygnięciem prezesa sądu w indywidualnej sprawie sędziego i dotyczy, jak ujął to gdański sąd, „prawa, a zarazem obowiązku pełnienia służby sędziowskiej” oraz warunków jej wykonywania.

Z kolei, jeśli chodzi o prezesa sądu, WSA stwierdził, że w takim układzie jest on organem administracji publicznej „w znaczeniu funkcjonalnym”. Jak wyjaśnił, prezes sądu kieruje działalnością administracyjną sądu, a organem administracji nie musi być koniecznie podmiot należący formalnie do struktury administracji publicznej. Będzie nim bowiem każdy inny organ, o ile ma on kompetencję do kształtowania sytuacji prawnej podmiotów ulokowanych „na zewnątrz” danej struktury. Sąd w Gdańsku uznał bowiem, że zarządzenie o przerwie ma charakter zewnętrzny – pomimo, że odnosi się do sędziego orzekającego w sądzie kierowanym przez prezesa.

Opisywany wniosek był oparty na analizie stosunku służbowego sędziego. Zdaniem WSA relacja łącząca sędziego z państwem ma przede wszystkim charakter publicznoprawny, a nie pracowniczy, a jego esencją jest moc wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie sprawowania swojego urzędu sędzia nie może zatem podlegać jakiegokolwiek podporządkowaniu.

Zdyscyplinować dyscyplinujących

Oceniając zaskarżone zarządzenie o przerwie, sąd administracyjny musiał też odnieść się do postępowania toczącego się równolegle przed Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Zauważył, że sędzia wniosła skargę do WSA w czasie trwania przerwy, a więc zanim sprawa trafiła do sądu dyscyplinarnego.

Gdański sąd uznał, że skoro przepisy wskazują wyraźnie, że sąd dyscyplinarny musi zająć się sprawą w okresie przerwy, to jego kompetencja jest ograniczona w czasie. Wbrew sygnalizowanym wyżej poglądom Izby Dyscyplinarnej, w ocenie WSA niedopuszczalne jest zatem, by sąd dyscyplinarny kontrolował zarządzenie o przerwie po jej upływie. Skoro tak, to po tym czasie sprawą może się zająć sąd administracyjny – który sam chwilę wcześniej wskazał, że ma ogólną kompetencję do kontroli takich aktów. Gdyby zaś takiej procedury nie było, to zagrożona byłaby niezawisłość i nieusuwalność sędziów oraz ich prawo do sądu. Minister Sprawiedliwości lub prezes sądu mogliby bowiem cyklicznie odsuwać sędziów od orzekania za wyroki, których nie akceptują. Ich decyzje nie byłyby zaś w ogóle kontrolowane przez sądy. Sam WSA przytoczył zresztą jedno z orzeczeń (legalnego) Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że warunkiem utrzymania konstytucyjności przepisów o zarządzeniu przerwy jest jej natychmiastowa weryfikacja przez sąd.

Prezes sądu nie może kontrolować orzeczeń

Po wyjaśnieniu zagadnień natury formalnej, stosunkowo najmniej miejsca sąd administracyjny poświęcił uzasadnieniu samej istoty sprawy. Nie powinno to jednak dziwić. Największym wyzwaniem, przed jakim stał WSA, była bowiem kwestia jego właściwości; po uporaniu się z nią ocena *meritum* skargi może być zaś tylko jedna.

Gdański sąd, podobnie jak sędzia i interweniująca fundacja, stwierdził, że podstawą do zarządzenia przerwy była w rzeczywistości negatywna ocena jej orzeczenia przez prezesa sądu. Skutkiem zaś było uznanie, że sędzia powinna być natychmiastowo odsunięta od czynności służbowych. Jak podkreślił WSA, takiego podejścia nie sposób zaakceptować. Sędzia jest bowiem niezawisły w sprawowaniu swojego urzędu, a prezes sądu, sprawując jedynie nadzór administracyjny, nie może wkraczać w sferę orzeczniczą sędziego. Dopuszczenie zaś do tego, by kierownictwo sądu mogło ingerować w to, jak orzeka sędzia, stanowi realne zagrożenie dla jego niezawisłości – a w konsekwencji dla prawa do sądu obywateli, których sprawy rozpoznaje ten sędzia.

WSA zauważył, że wśród przyczyn uzasadniających przerwę w czynnościach sędziego wymienić można zachowania oceniane szczególnie negatywnie, takie jak korupcja czy prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu. Nie są one jednak związane z merytoryczną oceną przydzielonych mu spraw – tym zajmują się bowiem sądy wyższej instancji w procedurach odwoławczych.

Jednocześnie sąd administracyjny przypomniał, że w świetle standardów europejskich, w tym wyroków TSUE dotyczących Polski, nie wolno dyscyplinować sędziów za treść ich orzeczeń. Obejmuje to także

badanie prawidłowości składu sądu. Odmienne podejście, jak wskazał gdański sąd, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa oraz niezawisłości i nieusuwalności sędziów.

W konsekwencji WSA uznał jednoznacznie, że wydając wyrok sędzia nie naraziła na szwank ani „powagi sądu”, ani żadnych „istotnych interesów służby”, co uzasadniałoby przerwę.

To jeszcze nie koniec

Sąd administracyjny miał świadomość toczącego się równolegle postępowania przed Izbą Odpowiedzialności Zawodowej i ryzyka wydania przez ten organ innego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie. Aby zatem zapewnić ochronę sędzi, WSA z urzędu uznał jej uprawnienie do wykonywania czynności służbowych w okresie przerwy, co także znalazło swoje odzwierciedlenie w sentencji wyroku.

Jednocześnie WSA nie znalazł uzasadnienia dla zwrócenia się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi, które zaproponowało FOR. Jak wyjaśnił, skoro w okresie przerwy sąd dyscyplinarny nie zajął się sprawą (a po jej upływie tego robić nie może), to nie ma potrzeby zastanawiać się nad statusem Izby Odpowiedzialności Zawodowej – nawet jeśli nadal zajmuje się ona sprawą sędzi.

Wyrok WSA w Gdańsku jest nieprawomocny i spodziewać się można, że prezes sądu odwoła się od niego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepisy wskazują jednak, że w przypadku uwzględnienia przez WSA skargi na opisywany „akt z zakresu administracji publicznej” (a więc inny niż np. decyzja administracyjna) nie wywołuje on skutków prawnych do czasu uprawomocnienia się wyroku. Sędzia może być zatem przez najbliższe kilkanaście miesięcy spokojna o swój los, chociaż nie do końca wiadomo, jak do toczącej się jeszcze sprawy podejrze Izba Odpowiedzialności Zawodowej.

Z korzyścią dla sędziów i obywateli

Komentowane orzeczenie jest bez wątpienia precedensowe. Po raz pierwszy bowiem sąd administracyjny zapewnił ochronę sędziemu przed środkami uznawanymi dotychczas za przejawy „wewnętrznego” nadzoru nad sędziami. WSA, opierając się na niedawnych wyrokach trybunałów w Strasburgu i Luksemburgu, uznał jednoznacznie, że sędziowie powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji ingerujących w ich niezawisłość i warunki sprawowania urzędu.

Do niedawna, w podobnych sprawach dotyczących przerwy w czynnościach czy „karnego” odwołania z delegowania w reakcji na wydane orzeczenia, sądy administracyjne stwierdzały, że nie są właściwe do rozpoznania skarg sędziów. Uzasadnienie dla takiej praktyki było jednak nieprzekonujące – sądy administracyjne uznawały, że Minister Sprawiedliwości lub prezes sądu są przełożonymi służbowymi

sędziów, a ich kierownictwo dotyczy także sfery orzeczniczej sędziego. W świetle wyroku WSA w Gdańsku, a przede wszystkim standardów europejskich, takie podejście jest nie do zaakceptowania.

Sędziowie, których spotykają represje za przestrzeganie wymogów państwa prawa, takie jak przerwy w czynnościach, odwołania z delegacji czy przeniesienia do innych wydziałów, powinni zatem rozważyć skargę do WSA jako jeden z elementów ich strategii. Muszą jednak mieć świadomość, że skargę należy skierować jak najszybciej, aby zmieścić się w ustawowych terminach.

Także z perspektywy obywateli wyrok WSA w Gdańsku jest niezwykle korzystny. Zwiększenie poziomu ochrony sędziów służyć ma bowiem, jak uzasadniał sąd w Gdańsku, zapewnieniu prawa obywateli do sądu. Zaufanie, że sędziowie orzekający w ich sprawach mogą podejmować czynności ze świadomością, iż w razie represji za wydany wyrok znajdą ochronę w sądzie administracyjnym, wzmacnia poziom niezawisłości sędziowskiej, a zatem także gwarancje prawa do sądu.

Interwencja FOR w sprawie przyniosła wobec tego pozytywny skutek polegający na zmianie podejścia sądów administracyjnych do spraw, które były dotychczas oceniane jako „wewnętrzne”. Bez wątpienia wpływ na wyrok WSA miało obszerne przedstawienie przez fundację europejskich standardów ochrony sędziów, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia. To dopiero pierwsza z takich spraw. W najbliższych miesiącach fundacja będzie interweniować w podobnych postępowaniach, przekonując sądy do poszerzenia gwarancji prawa do sądu.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analityk prawny FOR

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl