

*Piotr Mikuli**

Skargi dotyczące działalności sądów: kilka uwag o polskich rozwiązaniach na tle porównawczym**

I. Kwestionowanie decyzji czy określonych czynności sądów i sędziów poza normalnym trybem instancji stanowi zawsze problem delikatnej natury z uwagi na obowiązywanie jednej z najbardziej kluczowych zasad współczesnego państwa demokratycznego, jaką jest zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Niemniej w wielu systemach prawnych gwarantuje się pewne procedury zapewniające możliwość podważania pewnych działań podjętych przez organy władzy sądowniczej, jakie w ocenie skarżącego mają charakter nadużycia prawa lub ewidentnego jego naruszenia. Oczywiście, procedury stosowane w tym wypadku muszą respektować wspomnianą wyżej zasadę. Jednym z możliwych rozwiązań jest wyróżnienie działalności sądów i sędziów polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz działalności organizatorско-administracyjnej. W przypadku tej drugiej swoboda wyprowadzania postępowania badającego kwestionowany akt czy czynność przez organy władzy sądowniczej wydaje się, przynajmniej na pierwszy rzut oka, większa. Takie rozumowanie bazuje na tezie o możliwości ścisłego rozgraniczenia tych dwóch wspomnianych sfer. Tymczasem, co pokazują polskie dyskusje na temat dopuszczalności ministerialnego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, bardzo trudno często przeprowadzić ścisłą dystynkcję pomiędzy „działalnością administracyjną”, „działalnością bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” oraz „sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości”. Niezależnie od problemów powstających na tle rozróżniania czynności kwalifikowalnych do tych

299

* Dr hab., prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

** W części niniejszego opracowania wykorzystano wyniki badań prowadzonych przez autora w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS5/01185.

kategorii nie sposób przyjąć tezy, że w warunkach niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie może istnieć odrębna od toku instancji procedura, w ramach której obywatele mogliby dochodzić niektórych naruszeń ich praw powstałych wskutek pozaprawnych czy pozaetycznych działań sędziów czy pracowników administracyjnych sądów. Pytanie raczej powstaje, na ile w rozpatrywaniu takich skarg mogą uczestniczyć podmioty usytuowane na zewnątrz sądownictwa.

II. Wydaje się, że można wskazać na co najmniej dwa podstawowe modele postępowania zmierzającego do wyjaśniania skarg na działalność sądów i czynności wykonane przez sędziów (poza rzecz jasną normalnym trybem wzruszania orzeczeń w ramach toku instancji). Pierwszy to model oparty na rozpatrywaniu skarg przez podmioty związane z sądownictwem, drugi polega na wyposażeniu w pewne kompetencje w tym zakresie podmiotu zewnętrznego, np. instytucji typu ombudsmáńskiego. Pierwszy z przywołanych modeli funkcjonuje np. w Danii i Zjednoczonym Królestwie, przykładami drugiego zaś są rozwiązania w Szwecji i Finlandii. Pisząc o procedurach rozpatrywania skarg na działania sędziów, nie mam przy tym na myśli procedur postępowania dyscyplinarnego jako takiego: złożenie przez obywatela skargi i uznanie jej za słuszną może jednak do takiego postępowania doprowadzić. Zatem postępowanie skargowe zainicjowane przez jednostkę pokrzywdzoną może być jedną z przyczyn wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W wielu państwach złożenie skargi na sędziego przez jednostkę powoduje bezpośrednio wyjaśnienie sprawy przez stosowny trybunał dyscyplinarny, czasem skarga podlega wstępnemu rozpoznaniu np. przez prezesa sądu czy też organ kolegialny, w którym mogą brać udział np. przedstawiciele ministerstwa sprawiedliwości czy rady sądownictwa¹.

We wspomnianej Danii, choć funkcjonuje tu wzorowana na Szwecji instytucja ombudsmána, nie zdecydowano się jednak na wyposażenie jej w uprawnienia kontrolne w stosunku do sądownictwa (o czym piszę niżej). Skargi na działalność sędziów są składane i rozpatrywane przez organ sądowy, co ma gwarantować nienaruszalność zasady odrębności organizacyjnej sądów i niezawisłość sędziowską. Organem tym jest utworzony w 1939 r. Sąd ds. Skarg (Den Særlige Klageret)². Składa się on

¹ G. Canivet, *The Professional Discipline of Supreme Court Judges Synthesis Report*, http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Canivet_Discipline_engl%5B1%5D.pdf (dostęp 28.09.2015).

² Zob. L. Bo Langsted, P. Garde, *Criminal Law in Denmark*, Kluwer Law International 2011, s. 122; S. Anderson, *Judging Judges: Special Court of Complaints in Denmark (Den Særlige Klageret)*, „Stats Vetenskaplig Tidsskrift” 1980, no 2, s. 89–98.

z pięciu członków: jednego sędziego Sądu Najwyższego będącego przewodniczącym, jednego sędziego sądu hrabstwa, jednego przedstawiciela zawodów prawniczych oraz jednego profesora prawa. Członkowie Sądu ds. Skarg są mianowani przez monarchę na wniosek ministra sprawiedliwości na dziesięcioletnią kadencję. Sąd ten rozpatruje skargi przeciwko sędziom, środki zaskarżenia dotyczące odmowy zmiany wyroku zaocznego, wnioski o wznowienie postępowania w sprawach karnych, odwołania dotyczące odrzucenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w sprawach karnych. Sąd działa też jako organ rozpatrujący sprawy dyscyplinarne sędziów. Należy podkreślić, że Sąd ds. Skarg nie jest władny zmienić merytorycznie treść decyzji sądowej, w przypadku uznania skargi złożonej przeciwko sędziemu za zasadną może udzielić sędziemu upomnienia lub nałożyć karę finansową. Na decyzje Sądu ds. Skarg przysługuje apelacja do Sądu Najwyższego.

Model brytyjski postępowania ze skargami przeciwko sędziom charakteryzuje się tym, że w sensie technicznym zajmują się nimi urzędy powiązane z systemem sądownictwa każdego z krajów Zjednoczonego Królestwa³. Wszelkie skargi na działalność sędziów zawodowych w Anglii i Walii można składać do Biura ds. Skarg Sędziowskich (Office for Judicial Complaint), w Szkocji do Biura Sądownictwa (Judicial Office)⁴, zaś w Irlandii Północnej do Biura Lorda Naczelnego Sędziego⁵. Te dwa ostatnie biura to urzędy obsługujące szefów sądownictwa w Szkocji i Irlandii Północnej, czyli odpowiednio Lorda Prezesa Sądu Naczelnego oraz Lorda Naczelnego Sędziego Irlandii Północnej. Gdy idzie o rozwiązania anglo-walijskie, to, jak widać, poszły one w kierunku stworzenia odrębnej jednostki pomocniczej odpowiedzialnej za prowadzenie sprawy. Skargi kieruje się do wyznaczonego sędziego, który bada wstępnie taką sprawę i swoje ustalenia przesyła bezpośrednio Lordowi Kanclerzowi lub Lordowi

³ Należy na marginesie zaznaczyć, że funkcjonują również urzędy Komisarza ds. Nominacji i Postępowania Sędziów (Judicial Appointments and Conduct Ombudsman) – dla Anglii i Walii oraz odrębnie Komisarza ds. Nominacji dla Irlandii Północnej (Northern Ireland Judicial Appointments Ombudsman). Komisarze rozpatrują skargi dotyczące procedury nominacyjnej sędziów, a Komisarz dla Anglii i Walii także skargi dotyczące procedury związanej z postępowaniem dyscyplinarnym. Z kolei w 2008 r. powstał odrębny organ dla Szkocji – Kontroler ds. Skarg Sędziowskich (Judicial Complaints Reviewer) rozpatrujący skargi sędziów związane z toczącym się wobec nich postępowaniem.

⁴ Jest urzędem obsługującym Lorda Prezesa Sądu Naczelnego – szefa sądownictwa szkockiego. Zob. Zasady skarg na działalność sędziów w Szkocji, http://www.scotland-judiciary.org.uk/Upload/Documents/ComplaintsAboutTheJudiciaryScotlandRules2011_1.pdf (dostęp 28.09.2015).

⁵ Zob. skargi na działalność osób piastujących urzędy sędziowskie – Kodeks postępowania, <http://www.courtsni.gov.uk/sitecollectiondocuments/northern%20ireland%20courts%20gallery/about%20us/code-of-practice.pdf> (dostęp 28.09.2015).

Naczelnemu Sędziemu⁶. Wyznaczonego sędziego powołuje Lord Naczelny Sędzia za zgodą Lorda Kanclerza. Sprawa, jeśli jest poważna, jest przekazana do specjalnie powołanego w analogicznym trybie sędziego śledczego. Lord Kanclerz i Lord Naczelny Sędzia mogą powołać specjalny panel (*review body*) w celu zbadania sprawy. Panel taki składa się z dwóch sędziów (przy czym jeden ma być wyższej i jeden tej samej rangi co sędzia, wobec którego toczy się postępowanie) oraz dwóch członków spoza środowiska prawniczego⁷. Członków będących sędziami panelu powołuje Lord Naczelny Sędzia za zgodą Lorda Kanclerza, natomiast dwóch pozostałych Lord Kanclerz za zgodą Lorda Naczelnego Sędziego. Wyniki uregulowanego w rozporządzeniu postępowania są brane pod uwagę przed podjęciem decyzji o nałożeniu odpowiedniej kary dyscyplinarnej. Jeśli zaproponowano karę usunięcia z urzędu, wspomniany panel musi wydać swoją opinię w tym względzie⁸. Jak widać, w czynnościach związanych z procedurą rozpatrywania skarg bierze udział Lord Kanclerz, który ma wpływ na powołanie sędziów i wspomnianego panelu badających sprawę. Urząd Lorda Kanclerza w obecnej praktyce ustrojowej sprawuje osoba będąca szefem ministerstwa sprawiedliwości – członek gabinetu. Egzekutywa zachowuje więc pewien wpływ na opisywane postępowanie skargowe, co na gruncie brytyjskim znajduje swoje wytłumaczenie w historycznym znaczeniu urzędu Lorda Kanclerza, który skupiał do niedawna w sobie kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze.

302

Odrębna procedura rozpatrywania skargi znajduje zastosowanie w przypadku Sądu Najwyższego⁹, którego właściwość miejscowa rozciąga się na całe Zjednoczone Królestwo. Skargę przeciwko sędziemu kieruje się do Dyrektora Wykonawczego (*Chief Executive*) w Sądzie Najwyższym, przy czym termin na jej złożenie wynosi 3 miesiące¹⁰. Dyrektor przekazuje skargę odpowiednio – prezesowi, wiceprezesowi lub starszemu sędziemu SN (w zależności przeciwko komu była skierowana skarga). Jeśli zapadnie decyzja co do wszczęcia formalnego postępowania, do zbadania sprawy zostaje powołany specjalny trybunał¹¹. W wyniku przeprowadzonego

⁶ P. Biskup, P. Mikuli, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] P. Mikuli (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin-Gdańsk 2013, s. 61.

⁷ Art. 28 ust. 1 Rozporządzenia o postępowaniu dyscyplinarnym sędziów z 2006 r.

⁸ Art. 30 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia.

⁹ Zob. P. Biskup, P. Mikuli, *Zjednoczone Królestwo...*, s. 61.

¹⁰ Zob. opis postępowania w sprawach skarg na działalność sędziów w Sądzie Najwyższym dostępny na stronie internetowej Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa, <https://www.supremecourt.uk/docs/judicial-complaints-procedure.pdf> (dostęp 28.09.2015).

¹¹ W jego skład wchodzi: Lord Naczelny Sędzia Anglii i Walii, Lord Prezes Sądu Naczelnego Szkocji, Lord Naczelny Sędzia Irlandii Północnej oraz dwóch niezależnych członków o uznanym autorytecie nominowanych przez Lorda Kanclerza.

postępowania Lord Kanclerz może podjąć decyzję o powzięciu kroków zmierzających do usunięcia sędziego z urzędu, co w przypadku sędziów Sądu Najwyższego (podobnie jak innych sądów wyższych) może nastąpić tylko za zgodą obydwu izb parlamentu¹².

Rozwiązania przyjęte w Szwecji i Finlandii natomiast są przede wszystkim pochodną silnej pozycji ombudsmanów parlamentarnych. Generalizując ich pozycję ustrojową, należy zauważyć, że wykonują oni coś na kształt nadzoru administracyjnego nad sądami, posiadając jednocześnie kompetencje do pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej. To do nich obywatele kierują skargi na działania sędziów. Decyzje ombudsmanów nie mogą jednak prowadzić do wzruszenia podjętych decyzji sądowych, bo godziłoby to w zasadę niezależności sądownictwa wynikającą z konstytucji obydwu krajów¹³. W Szwecji postępowanie wszczynane przez ombudsmana może dotyczyć każdego funkcjonariusza publicznego, który, zaniedbując swoje obowiązki lub w zakresie swojego urzędowania, popełnił jakiekolwiek przestępstwo – sformułowanie to dotyczy zatem również sędziów¹⁴. Wspomniane postępowanie prowadzi ombudsman na prawach przysługujących prokuratorowi. Szwedzki ombudsman (kompetencje tę dzieli razem z Kanclerzem Sprawiedliwości¹⁵) posiada również prawo do wnoszenia do Sądu Najwyższego oskarżenia o popełnienie przestępstwa w czasie wykonywania obowiązków sędziego Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁶. Nadto, może on wnosić o wyłączenie sędziów tych sądów z orzekania, zawieszenie ich w pełnieniu obowiązków oraz składać wnioski dotyczące konieczności poddania się przez nich badaniom lekarskim. Akt o Formie Rządu z 1974 daje ombudsmanowi również m.in. prawo dostępu do dokumentów i protokołów sądów, zaś sądy mają obowiązek udostępnić ombudsmanowi, podobnie jak inne organy przez niego kontrolowane, informacje i składać wyjaśnienia, których on żąda. W przypadku najwyższych instancji sądowych ombudsman szwedzki pełni również rolę rzecznika dyscyplinarnego. Z kolei § 110 Konstytucji Finlandii z 1999 r.

¹² Określonych w cytowanym powyżej art. 33 ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

¹³ Zob. § 3 Konstytucji Finlandii z 1999 r., § 2 Rozdziału XI Aktu o Formie Rządu z 1974 r.

¹⁴ § 6 ust. 2 ustawy 765:1986 o instrukcjach dla Ombudsmanów Riksdagu z 13 listopada 1986 r./ost. zm. 802/2014 z 1 września 2014 r./ (*Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän*).

¹⁵ Szwedzki ombudsman parlamentarny narodził się właśnie jako „odpowiednik” Kanclerza Sprawiedliwości. Kanclerz Sprawiedliwości jest doradcą rządu; jako organ podlegający rządowi nie może on nadzorować jego aktów oraz działalności poszczególnych ministrów.

¹⁶ Zob. § 8 rozdziału XII Aktu o Formie Rządu z 1974.

wyposaża ombudsmana w kompetencje do wniesienia oskarżenia przeciwko sędziemu, który sprawując funkcję, naruszył prawo (kompetencje tę współposiada z Kanclerzem Sprawiedliwości). Ustawa fińska regulująca szczegółowe kompetencje ombudsmana przyznaje mu też m.in. prawo do inspekcji, tj. wstępu również do sądów i ich systemów informatycznych oraz prawo do żądania informacji połączone z prawem do „prowadzenia poufnej rozmowy” z pracownikami sądownictwa¹⁷.

Podsumowując powyższe uwagi o charakterze porównawczym, należy zatem stwierdzić, że funkcjonowanie specyficznych procedur związanych z rozpatrywaniem skarg na działalność sędziów i sądów rozpatrywanych poza zwykłym tokiem instancji jest standardowym rozwiązaniem i z powodzeniem jest ono praktykowane w wielu państwach, choć szczegółowe rozwiązania mogą być znacząco różne.

III. Obecnie obowiązujące polskie regulacje odnoszące się do skarg dotyczących działalności sądów wynikają z dwóch aktów prawnych: kodeksu postępowania administracyjnego – dział VIII oraz prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej u.s.p.) – rozdział 5a działu I). Na gruncie art. 8 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 29 § 1 oraz art. 49 ustawy o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 70 ustawy o ustroju sądów wojskowych wspomniane przepisy u.s.p. stosuje się odpowiednio do Sądu Najwyższego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów wojskowych oraz sędziów tych sądów.

Jeśli chodzi o k.p.a., to przede wszystkim trzeba mieć na względzie ogólną regulację dotyczącą skarg i wniosków. Przepis art. k.p.a. brzmi: „Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”. Sformułowanie to zatem pozwala przyjąć, że chodzi również o składanie skarg do sądów. Należy także wskazać, że w k.p.a. istnieje przepis, z którego wprost wynika taka możliwość. Mianowicie, art. 257 stanowi, że ogólny nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków kierowanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa. Z kolei rozdział 5a u.s.p. został wprowadzony ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* oraz niektórych innych ustaw, która

¹⁷ Zob. art. 5 w związku z art. 1 ust 1 ustawy 197/2002 o Ombudsmanie Eduskunty z 14 marca 2002 r./ost. zm. 374/2015 z 10 kwietnia 2015 r./ (*Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä*).

weszła w życie w dniu 28 marca 2012 r.¹⁸ Na podstawie wprowadzonego tą nowelizacją art. 41e u.s.p. Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 9 maja 2012 r. rozporządzenie określające szczegółowy tryb i organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków¹⁹.

Wspomniana nowelizacja u.s.p. z 2011 r. nie zawiera przepisu odnoszącego się do regulacji zawartych w k.p.a., nie znajdziemy też żadnej wskazówki interpretacyjnej w tej sprawie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji. Wzajemne relacje przepisów zawartych k.p.a. oraz u.s.p. muszą być zatem określane z zachowaniem przyjętych reguł egzegezy prawa, w tym reguł kolizyjnych²⁰. Należy zatem przyjąć, że tryb załatwiania skarg i wniosków dotyczących działalności sądów regulują obecnie przede wszystkim przepisy rozdziału 5a u.s.p., natomiast w zakresie nieuregulowanym w tym rozdziale zastosowanie mogą znaleźć odpowiednie przepisy k.p.a. Taka sugestia znalazła się też w uzasadnieniu do projektu wspomnianego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów powszechnych.

Biorąc pod uwagę pomocnicze stosowanie k.p.a., warto odnieść się też do wspomnianego wyżej art. 257 k.p.a. Nie ustanawia on żadnych szczególnych środków „ogólnego nadzoru” Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu skargowo-wnioskowym. Zgodnie z przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego wykładnią oznacza to, że nadzór ten ma charakter ogólny, koordynujący i polega np. na uzyskiwaniu określonych informacji w zakresie przyjmowania skarg i wniosków²¹. W przepisach rozdziału 5a p.s.u. nie odniesiono się do tej kwestii, brak też uformowania na ten temat w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa. Brak zatem przepisów szczególnych umożliwiających identyfikację środków nadzorczych. Uregulowanie dotyczące kompetencji w zakresie „ogólnego nadzoru” KRS może, moim zdaniem, być oceniane jedynie krytycznie, ponieważ osoba oczekująca na rozpoznania skargi w zasadzie nie może liczyć na żadną interwencję tego organu²².

¹⁸ Brzmienie niektórych przepisów wprowadzonych tą nowelizacją u.s.p. zostało zmienione ustawą z dnia (Dz.U. 2015, poz. 1224).

¹⁹ Dz.U. 2012, poz. 524.

²⁰ Zob. G. Jankowiak, *Skarga powszechna z art. 63 Konstytucji RP w sądownictwie*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 1, s. 18.

²¹ Zob. A. Matan, *Komentarz do art. 257 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010; T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 532.

²² Trzeba z kronikarskiego obowiązku przypomnieć, że w oryginalnym brzmieniu przepis 257 k.p.a. stanowił, że zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów miała sprawować Rada Państwa (podobnie jak do rad narodowych organów prokuratury).

Analiza obowiązujących regulacji wskazuje, że w Polsce przyjęto model wewnętrznego, tj. pozostającego w obrębie władzy sądowniczej, rozpatrywania skarg na działalność sądów. Zakres podmiotowy skargi i wniosku jest szeroki, obejmuje „każdego” (co jest konsekwencją art. 63 Konstytucji); z przepisów k.p.a. oraz wspomnianego rozporządzenia wynika wprost, że mogą ją również złożyć posłowie, senatorowie czy redakcja.

Przyjęto różnorodny tryb złożenia skargi i wniosku. Można ją bowiem złożyć na piśmie, w tym również za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a także w formie ustnej do protokołu (§ 3 ust. 1 rozporządzenia)²³. Istotne jest jedynie to, aby skarga nie była anonimowa. Zgodnie z art. 41a § 1 skargi i wnioski rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca od daty ich wpływu. Należy jednak normę tę uzupełnić o treść przepisu zawartego w art. 237 § 2 k.p.a.²⁴ Stanowi on bowiem, że „posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wniesli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania”.

Organem rozpatrującym skargi i wnioski jest co do zasady prezes sądu (art. 41b § 1). Jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu okręgowego i sądu rejonowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu okręgowego, natomiast jeżeli skarga lub wniosek dotyczą działalności sądu apelacyjnego i sądu okręgowego, organem właściwym do rozpatrzenia jest prezes sądu apelacyjnego. Natomiast organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności prezesa sądu rejonowego jest prezes sądu okręgowego, działalności prezesa sądu okręgowego – prezes sądu apelacyjnego, a działalności prezesa sądu apelacyjnego – Krajowa Rada Sądownictwa. Biorąc pod uwagę odpowiednie stosowanie tych przepisów do sędziów SN, trzeba przyjąć, że skargi dotyczące sędziów SN rozpatruje Pierwszy Prezes SN, zaś dotyczące Pierwszego Prezesa SN – Krajowa Rada Sądownictwa. W przypadku zaś sądów administracyjnych organami uprawnionymi są prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeśli skarga lub wniosek będzie dotyczyć Prezesa NSA, to organem rozpatrującym będzie Krajowa Rada Sądownictwa. Jeśli idzie o sądy wojskowe, to właściwymi organami będą odpowiednio prezesi sądów garnizonowych, prezesi wojskowych sądów okręgowych, a w przypadku gdy skarga dotyczyć będzie tych ostatnich – Krajowa Rada Sądownictwa. Zgodnie z § 6 rozporządze-

²³ Protokół jest podpisywany przez skarżącego lub wnioskodawcę oraz pracownika przyjmującego skargę lub wniosek (§ 3 ust. 3 rozporządzenia).

²⁴ Zob. G. Jankowiak, *Skarga powszechna...*, s. 19–20.

nia, jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia podniesionych okoliczności, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne dowody, informacje lub wyjaśnienia. W tym celu organ może zwrócić się do innych sądów o ich przekazanie.

Analizując przepisy rozdziału 5a u.s.p., ze względu na treść można podzielić skargi i wnioski na trzy główne typy:

- a) skargi i wnioski dotyczące działalności administracyjnej sądu;
- b) skargi, w zakresie jakim zawierają wniosek o pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności dyscyplinarnej;
- c) skargi i wnioski dotyczące działalności sądów w dziedzinie, w której sędziowie i asesorzy sądowi są niezawiśli.

Jeśli chodzi o typ pierwszy, to zgodnie z art. 4c §. 3. u.s.p. organ właściwy do rozpatrzenia skargi czy wniosku, uznając je za uzasadnione, podejmuje lub zleca czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W drugim typie może nastąpić powiązanie postępowania skargowo-wnioskowego z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Organ, do którego złożono taki wniosek lub skargę, ma obowiązek przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu. Niemniej to rzecznik dyscyplinarny jest zawsze ostatecznie uprawniony do oceny, czy istnieje potrzeba jego uruchomienia. Wynika to wprost z normy wyrażonej w art 41d u.s.p. Trzeci typ skarg nie może podlegać rozpatrzeniu. Wówczas, organ sądu, do którego taka skarga lub wniosek zostały skierowane, musi zawiadomić skarżącego o przyczynach odmowy rozpatrzenia skargi. Jeżeli jednak skarga dotyczy czynności sądu podlegającej zaskarżeniu w toku instancji, organ ten jest obowiązany niezwłocznie przekazać skargę do akt sprawy, której skarga dotyczy, zawiadamiając o tym skarżącego. W ten sposób złożenie skargi może przekształcić się w normalny tok instancyjny. Również skargi lub wnioski dotyczące treści czynności sądu jeszcze niedokonanych, a należących do dziedziny, w której sędziowie są niezawiśli, podlegają niezwłocznemu przekazaniu do akt postępowania, którego dotyczą (art. 42a § 3). Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bo jest ono korzystne dla uczestnika postępowania, którego zastrzeżenia zostaną merytorycznie rozpatrzone bez podejmowania dodatkowych działań. Warto tu zwrócić uwagę, że obowiązek odmowy rozpatrzenia skargi czy wniosku lub przekazania sprawy do akt sprawy ciąży, zgodnie z brzmieniem art. 42a § 2, na organach sądu, do którego została skierowana skarga, choć organem właściwym do rozpoznania skargi lub wniosku jest generalnie prezes sądu. Nie następuje więc w tym przypadku przekazanie organowi właściwemu, by ten dokonał wspomnianych czynności²⁵. Ustawa stanowi również, że „skargi lub

²⁵ Zob. B. Godlewska-Michalak, *Komentarz do art. 41a u.s.p.*, [w:] A. Górski, (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 173.

wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawia się bez rozpatrzenia, zawiadamiając o tym skarżącego lub wnioskodawcę, z podaniem przyczyny pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpatrzenia” (art. 41a § 4).

Powstaje pytanie, czy istnieje jeszcze jakiś inny rodzaj skargi czy wniosku, o których nie ma bezpośrednio mowy w rozdziale 5a u.s.p. Skargi i wnioski, o których tu mowa, mają dotyczyć „działalności sądów”. Pojęcie to należy rozumieć zatem bardzo szeroko. Podstawową funkcją sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie wynikających z ustaw innych zadań z zakresu ochrony prawnej: tej sfery dotyczyć zatem będą skargi i wnioski wymienione w punktach b) i c). Należy jednak pamiętać, że w przypadku punktu b) skarga i wniosek mogą mieć jedynie pewien tylko związek ze sferą orzekania czy podejmowania innej decyzji przez sędziego, jako że mogą zostać w niej wskazane zarzuty pod adresem sędziego popełnione poza salą rozpraw (*vide*: podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej). W odniesieniu zaś do punktu c), ich specyfika polega na tym, jak wskazywałem, że nie mogą one podlegać rozpatrzeniu, chyba że sprawa podlega rozpatrzeniu w ramach trybu instancyjnego. Sądy wykonują również działalność administracyjną, mającą na celu przede wszystkim wspieranie procesu orzekania. Tej domeny dotyczą skargi wymienione w punkcie a). Ustawowa definicja działalności administracyjnej jest na tyle szeroka, że identyfikacja kolejnego typu skarg i wniosków wydaje się być utrudniona, bo sformułowane zarzuty musiałyby dotyczyć jakichś czynności sądów, które nie sposób zaliczyć ani do sfery orzekania, ani „wykonywania innych zadań z zakresu ochrony prawa”, ani do działalności administracyjnej.

W przepisach rozdziału 5a działu I u.s.p. oraz rozporządzenia nie przewidziano wprost obowiązku powiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. Należy jednak uznać, że obowiązek ten wynika z samej istoty postępowania skargowego, tj. z przepisów wprowadzających stosowny termin do rozpatrzenia skarg i wniosków, a także – odpowiednio – z art. 41a § 2 u.s.p. oraz § 8 wspomnianego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości²⁶. Nadto, zgodnie z tym, o czym wspomniałem wcześniej, przepisy k.p.a. należy stosować w tym wypadku uzupełniająco, a zatem nie można zapominać o art. 237 § 3 oraz 238, które taki obowiązek ustanawiają.

²⁶ Przepis ten stanowi, że „jeżeli skarga lub wniosek wynika z treści przesłanej przez redakcję opublikowanej wiadomości, o wyniku rozpatrzenia skargi lub wniosku zawiadamia się redakcję”. Należy w tym miejscu zauważyć, że Krajowa Rada Sądownictwa, opiniując projekt omawianego rozporządzenia, zwróciła uwagę na pominięcie problematyki związanej z generalnym informowaniem podmiotów (wnioskodawców) o wyniku sprawy. Zob. opinia KRS z dnia 8 marca 2012 r., <http://www.krs.pl/admin/files/201187.pdf> (dostęp 30.09.2015).

Wprowadzenie odrębnych przepisów regulujących składanie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów ogólnie należy ocenić pozytywnie. Na pewno dopasowano stosowane tu procedury do specyfiki ustrojowej organów władzy sądowniczej. Szkoda, że omawiana regulacja nie jest na tyle kompleksowa, że eliminowałaby pomocnicze stosowanie k.p.a. *De lege ferenda* można by też pomyśleć o wzmocnieniu roli Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu skargowo-wnioskowym, określając w u.s.p. wachlarz możliwych do zastosowania środki nadzoru w tym zakresie.

Wykaz literatury

- Anderson S., *Judging Judges: Special Court of Complaints in Denmark (Den Særlige Klageret)*, „Stats Vetenskaplig Tidskrift” 1980, no 2.
- Biskup P., Mikuli P., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] P. Mikuli (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin-Gdańsk 2013.
- Canivet G., *The Professional Discipline of Supreme Court Judges Synthesis Report*, dostępny na: http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Canivet_Discipline_engl%5B1%5D.pdf (dostęp 28.09.2015).
- Godlewska-Michalak B., *Komentarz do art. 41a u.s.p.*, [w:] A. Górski, (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jankowiak G., *Skarga powszechna z art. 63 Konstytucji RP w sądownictwie*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 1.
- Langsted L. Bo, Garde P., *Criminal Law in Denmark*, Kluwer Law International 2011.
- Matan A., *Komentarz do art. 257 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Opinia KRS z dnia 8 marca 2012 r., <http://www.krs.pl/admin/files/201187.pdf> (dostęp 30.09.2015).
- Opis postępowania w sprawach skarg na działalność sędziów w Sądzie Najwyższym* dostępny na stronie internetowej Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa, <https://www.supremecourt.uk/docs/judicial-complaints-procedure.pdf> (dostęp 28.09.2015).
- Skargi na działalność osób piastujących urzędy sędziowskie – Kodeks postępowania*, <http://www.courtsni.gov.uk/sitecollectiondocuments/northern%20ireland%20courts%20gallery/about%20us/code-of-practice.pdf> (dostęp 28.09.2015).
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Zasady skarg na działalność sędziów w Szkocji*, http://www.scotland-judiciary.org.uk/Upload/Documents/ComplaintsAboutTheJudiciaryScotlandRules2011_1.pdf (dostęp 28.09.2015).