

Buszmeni demokracji czyli układ naczyń połączonych – 1

11 maja 2011

Jednym z mierników poziomu demokratyzacji i rządów prawa jest stosunek władzy publicznej do obywatela oraz sposób stosowania prawa. Jak wygląda w praktyce wykonywanie zadań publicznych, mamy przykłady na co dzień. W szczególności obraz staje się jeszcze bardziej mroczny. Zwłaszcza sprzężenia zwrotne pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą

W kwietniu 2006 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ogłosiło nabór na stanowisko głównego specjalisty ds. zamówień publicznych. Procedura przebiegała pod rządami przepisów ustawy o służbie cywilnej – Rozdz. II art. 20-29, jako uszczegółowiające art. 1 i 5 ustawy w związku z art. 60 i 153 Konstytucji RP oraz art. 25 lit. c MPP0iP.

Szerzej o sposobach konstruowania kadr w administracji publicznej w wykonaniu Ministerstwa Pracy opisano w artykule „Polityka pracy i otwartości” z roku 2007. Sprawa znalazła swój finał w sądzie pracy. Jak przebiegało postępowanie, można się dowiedzieć z fragmentów skargi wniesionej – w 2009 r – do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W dniu 25.08.2009 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, XII Wydział Pracy – wydał wyrok – sygn. akt XII Pa 219/09 oddalający apelację. W dniu 26.08.2009 r. skarżący złożył wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych oraz o przyznanie pomocy prawnej celem wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, a w dniu 31.08.2009 r. wniósł o sporządzenie uzasadnienia wyroku i jego doręczenie.

W dniu 29.09.2009 r. skarżący otrzymał jednocześnie wyrok wraz z uzasadnieniem oraz postanowienie o odmowie zwolnienia z kosztów sądowych i również o odmowie ustanowienia pomocy prawnej w celu wniesienia skargi kasacyjnej.

Na postanowienie to nie przysługiwało zażalenie. Tym samym z dniem 29.09.2009 r. wszelkie środki prawne w kraju zostały wyczerpane.

Od wyroku Sądu II instancji w postępowaniu apelacyjnym skarżącemu przysługiwało prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Zgodnie z przepisami prawa krajowego, aby taką skargę można było wnieść istnieje wymóg działania wyłącznie poprzez profesjonalnego pełnomocnika prawnego – adwokata lub radcy prawnego. Skarżącego nie było stać na opłacenie pomocy prawnej na tzw. wolnym rynku. Usługi takie są bowiem niezwykle kosztowne i stanowią poważne obciążenie finansowe nawet dla osób pracujących i uzyskujących dochody na średnim poziomie krajowym.

Tymczasem skarżący, mimo usilnego poszukiwania pracy, od kilku lat pozostaje na bezrobociu. W związku z tym wystąpił z wnioskiem do Sądu II instancji o zwolnienie z kosztów sądowych oraz o ustanowienie pomocy prawnej z urzędu.

Sąd II instancji postanowieniem z dnia 14.09.2009 r., sygn. akt XII Pa 210/09, odmówił prawa do zwolnienia z kosztów sądowych oraz w tym samym postanowieniu odmówił prawa do uzyskania pomocy prawnej z urzędu. Od postanowienia tego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, mimo zasady dwuinstancyjności postępowania. Tym samym zamknięta została dla skarżącego możliwość realizacji przysługującego prawa do skorzystania ze środka zaskarżenia i droga postępowania przed sądami polskimi została wyczerpana.

PRAWO DO SĄDU

Podstawę merytorycznej oceny dla zwolnienia z kosztów sądowych oraz przyznania prawa do pomocy prawnej z urzędu jest sytuacja materialna wnioskującego. Tymczasem Sąd II instancji, jak wynika z uzasadnienia postanowienia, w ogóle nie oceniał merytorycznie stanu faktycznego sytuacji ekonomicznej skarżącego, natomiast bezpodstawnie, pozamerytorycznie i bez

żadnych ustaleń odniósł się do rzekomych przyczyn sytuacji materialnej skarżącego.

O tym, że odmowa zwolnienia z kosztów sądowych oraz odmowa przyznania pomocy prawnej z urzędu nie została podjęta w oparciu o bezstronną i merytoryczną ocenę stanu faktycznego w wymaganym zakresie, lecz stanowiła przejaw negatywnej emocjonalności w procesie orzekania świadczy choćby fragment uzasadnienia postanowienia:

„(...) Z oświadczenia wynika, iż powód nie posiada żadnego własnego majątku. Jako inne źródło dochodów powód wskazał kwotę (...) zł brutto osiąganą przez żonę powoda, z tytułu umowy o pracę. Tym samym powód utrzymywany jest przez żonę. Jeżeli więc strona zdolna do pracy nie wykorzystuje swoich możliwości zarobkowych w sposób nieuzasadniony, nie spełnia kryteriów warunkujących zwolnienie od kosztów sądowych. Niemożność poniesienia kosztów w całości lub w części, musi mieć charakter obiektywny, na który strona nie ma realnego wpływu. (...)”

Sąd II instancji ocenił i wypowiedział się w materii, co do której nie przeprowadził żadnych ustaleń stanu faktycznego. Wyciągnął zatem wnioski nie znajdujące oparcia w żadnych znanych Sądowi faktach.

W tej sytuacji wnioski tak formułowane można uznać za wręcz uwłaczające dla skarżącego, który został przez Sąd II instancji oceniony jako nieomal pasożyt społeczny.

Jednym z dowodów jaskrawej sprzeczności stanowiska Sądu II instancji ze stanem faktycznym jest przedmiot sprawy, w której wydane zostało to postanowienie. Skarżący z taką determinacją stara się o pracę, że nawet zdecydował się na drogę postępowania sądowego właśnie w sporze o miejsce pracy..

Jaki realny wpływ ma skarżący na uzyskanie pracy, świadczy właśnie, m.in., dokumentacja przedmiotowej sprawy przeciwko MPiPS. Przy tym Sąd II instancji całkowicie pominął również

rzeczywistą sytuację na rynku pracy – bezrobocie na poziomie 12%, jak też przede wszystkim indywidualne cechy i możliwości skarżącego w tej konkretnej sytuacji, w tym wiek, rodzaj wykształcenia i doświadczenia zawodowego.

Łącznie cechy te w praktyce uniemożliwiają znalezienie zatrudnienia w obszarze poza administracją publiczną. Jednocześnie Sąd II instancji, formułując wypowiedź o zacytowanej wyżej treści, dokonał nieuprawnionej i bezpodstawnej ingerencji w życie rodzinne skarżącego, dokonując tej oceny z przekroczeniem granic orzekania w sprawie. Tym samym twierdzenie skarżącego o pozamerytorycznej i emocjonalnej odmowie przyznania wnioskowanych praw znajduje potwierdzenie w przedstawionych faktach.

Drugą instytucją, mającą dawać gwarancje realizacji zasady powszechnego prawa do sądu, jest prawo do uzyskania pomocy prawnej z urzędu. Sąd II instancji i w tym przypadku odmówił skarżącemu prawa do otrzymania takiej pomocy. W tej materii również argumentacja uzasadniająca odmowę nie znajduje merytorycznych podstaw. Świadczy o tym kolejny fragment uzasadnienia postanowienia o odmowie:

„(...) Strona ma prawo zgłosić (...) wniosek o ustanowienie dla niej adwokata lub radcy prawnego. Natomiast Sąd uwzględni wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny. Udział adwokata (radcy prawnego) w sprawie Sąd może w szczególności uznać za potrzebny, gdy strona wnosząca o jego ustanowienie jest nieporadna, ma trudności z samodzielnym podejmowaniem czynności procesowych albo gdy sprawa jest skomplikowana pod względem faktycznym lub prawnym. Zdaniem sądu Odwoławczego w przedmiotowej sprawie, takie okoliczności nie zachodzą. (...)”

Wniesienie skargi kasacyjnej, jako środka kontroli nad sądem Odwoławczym, wymaga obligatoryjnego działania poprzez profesjonalnego pełnomocnika. W przeciwnym razie skarżący sam by to uczynił. Okoliczności przywoływane przez Sąd II

instancji nie mają w tym przypadku żadnego związku, bowiem wymóg działania poprzez adwokata lub radcę prawnego nie przewiduje występowania żadnych okoliczności, w tym i tych, na które powołuje się Sąd II instancji. Ponadto Sąd apelacyjny, w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej nie ma uprawnienia badania strony merytorycznej podstaw skargi. Zatem w postanowieniu Sąd II instancji, oceniając stopień złożoności sprawy, przekroczył swoje uprawnienia i stał się niejako sędzią we własnej sprawie, uniemożliwiając wniesienie środka zaskarżenia.

Dalsza argumentacja, dotycząca sytuacji ekonomicznej skarżącego, powieliła argumentację dotyczącą powodów odmowy zwolnienia z kosztów sądowych w oparciu o równie pozamerytoryczne, bezpodstawne wnioski.

Przyznanie pomocy prawnej z urzędu, w tej konkretnej sytuacji, nie jest zależne od zwolnienia z kosztów sądowych. Sąd II instancji mógł, nawet mając jakieś wątpliwości – uzasadnione wątpliwości – co do sytuacji ekonomicznej skarżącego, to – czyniąc zadość wymogom demokratycznego państwa prawnego i zasadzie prawa do sądu oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego, miał obowiązek szczegółowego ustalenia stanu faktycznego, od których uzależniał przyznanie lub odmowę przyznania praw będących elementem realizacji prawa do sądu.

Tymczasem Sąd II instancji bez uzasadnienia merytorycznego odebrał skarżącemu realną możliwość poddania kontroli orzeczenia Sądowi Najwyższemu. Odmawiając prawa nawet do ustanowienia pełnomocnika z urzędu za odpłatnością według stawek urzędowych, co skarżący, być może, byłby w stanie podźwignąć. Takiej możliwości, poniesienia kosztów pomocy prawnej według stawek tzw. wolnorynkowych w żaden sposób skarżący ponieść nie jest w stanie.

Dla szerszego uzasadnienia zarzutu naruszenia prawa do sądu poprzez bezpodstawne, pozamerytoryczne i wyrażnie emocjonalne postanowienie o odmowie uwzględnienia wniosków, wydaje się

konieczne przywołanie faktów, które tylko pozornie nie musiały mieć związku z odebraniem skarżącemu realnej możliwości skorzystania z przysługującego środka odwoławczego. W ocenie skarżącego szereg zdarzeń stanowiących tło dla niniejszej skargi miało wpływ na przebieg postępowania, zarówno w zakresie odebrania prawa do sądu, bezstronności oraz rzetelności postępowania.

W styczniu 2005 r. skarżący wystąpił z pozwem przeciwko Urzędowi Patentowemu Rzeczypospolitej Polskiej o bezprawne pozbawienie skarżącego miejsca pracy i stanowiska dyrektora, które skarżący objął w wyniku wygranego konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

Sąd I instancji przyznał skarżącemu rację orzekając, że pozwany Urząd Patentowy RP naruszył przepisy prawa, działając w celu omijania przepisów ustawy i naruszając zasady współżycia społecznego, po myśli art. 58 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego. Sąd Okręgowy w Warszawie, XII Wydział Pracy, wyrokiem z dnia 04.04.2007 r. – sygn. akt XII Pa 397/06 – całkowicie zmienił wyrok na korzyść pozwanego Urzędu.

Za podstawę orzekania Sąd II instancji przyjął przepisy, które w tej konkretnej sprawie w stosunku do powoda (skarżącego) nie mogły mieć zastosowania w żadnej sytuacji, a ponadto nie czyniąc żadnych własnych ustaleń oparł wyrokowanie na ustaleniach Sądu I instancji, jednak całkowicie zmieniając ich znaczenie. W ocenie nie tylko skarżącego wyrok ten miał wymowę wyroku wręcz skandalicznego. Podobnie jak całe procedowanie Sądu II instancji.

Zasadność takiej oceny potwierdził w wyroku z dnia 19.02.2008 r. – sygn. akt II PK 256/07 – Sąd Najwyższy. Na szczególną uwagę zasługują rozważania Sądu Najwyższego dotyczące postępowania dowodowego Sądu Okręgowego w Warszawie, XII Wydział Pracy, przyjętej podstawy prawnej orzekania oraz oceny uczciwości postępowania wysokich urzędników państwowych – funkcjonariuszy publicznych.

Należy też wskazać, że w postępowaniu tym biorą udział niektórzy sędziowie Sądu II instancji, którzy również brali udział w postępowaniu, będącym obecnie przedmiotem skargi.

Po wyroku Sądu Najwyższego skarżący wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz do Krajowej Rady Sądownictwa z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego wobec członków zespołu orzekającego, który wydał uchylony później wyrok. W wystąpieniach tych skarżący zarzucił, że troje sędziów – wymienionych z imienia i nazwiska – Sądu Okręgowego w Warszawie, XII Wydział Pracy, w sposób świadomy i celowy orzekało na korzyść pozwanego Urzędu Patentowego RP z oczywistą i rażącą obrazą przepisów prawa.

Wobec uchylania się od działania uprawnionych do kontroli instytucji w zakresie wyjaśnienia sposobu orzekania, nasuwającego uzasadnione podejrzenie o działania korupcyjne, skarżący napisał i opublikował na łamach Niezależnego Magazynu Publicystów „Kontrateksty” artykuł „Sąd sądzi, że sądzi” z opisem faktów i ich oceną. Tekst ten, w ramach krytyki prasowej, przesłany został przez Redakcję do Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa oraz do rzecznika prasowego Sądu Okręgowego w Warszawie. Żadna z instytucji nie zareagowała.

Sprawa z powództwa przeciwko Urzędowi Patentowemu RP, po uchyleniu wyroku przez Sąd Najwyższy wróciła do ponownego rozpoznania do Sądu Okręgowego w Warszawie, XII Wydział Pracy i toczyła się równolegle ze sprawą przeciwko MPiPS, która jest przedmiotem obecnej skargi.

W obu sprawach pojawiają się ci sami sędziowie, jak też ci sami – wraz z przewodniczącym XII Wydziału Pracy – będący poddani krytyce prasowej, oraz przeciwko którym kierowane były wnioski o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w związku z wyrokiem z dnia 04.04.2007 r. – sygn. akt XII Pa 397/06.

Wydaje się niezbędne, dla poszerzenia obrazu i dowodzenia

zasadności stawianych zarzutów naruszenia zasady prawa do sądu, jak również – co w dalszej części skargi – zarzutu naruszenia zasady bezstronności, przywołać fakty mające miejsce wcześniej i równoległe z toczącą się przedmiotową sprawą.

W postępowaniu z pozwu przeciwko Urzędowi Patentowemu RP skarżącemu Sąd I instancji przyznał prawo do zwolnienia z kosztów i udzielenia pomocy prawnej z urzędu. Na skutek znaczących animozji z pełnomocnikiem, a w końcu na skutek odmowy wniesienia przez pełnomocnika, radcę prawnego Andrzeja Barańskiego skargi na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa, skarżący wypowiedział pełnomocnictwo i wystąpił do Sądu II instancji o jego zmianę.

Sąd II instancji, w składzie orzekającym: SSO Ewa Wronka, SSO Bogumił Patulski, SSO Bożena Rzewuska, postanowieniem z dnia 24 listopada 2008 r. wniosek oddalił.

W dniu 05 stycznia 2009 r. skarżący wystąpił do Sądu II instancji o zwolnienie z kosztów sądowych i ustanowienie pomocy prawnej z urzędu w celu wniesienia skargi na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, XII Wydział Pracy wydanego z rażącym naruszeniem przepisów prawa. Sąd II instancji, postanowieniem z dnia 13.01.2009 r. odmówił zwolnienia z kosztów i odmówił prawa do pomocy prawnej z urzędu. W piśmie sądowym – niewiadomej natury – z dnia 16.01.2009 r. Sąd poczynił wyjaśniania powodów odmowy, które były co najmniej niezrozumiałe. W składzie orzekającym, który wydał to postanowienie zasiadali: SSO Ewa Wronka (Przewodnicząca XII Wydziału Pracy), SSO Dorota Szarek, SSO Bożena Rzewuska.

Należy wskazać, iż w składzie orzekającym, który wydał ów skandaliczny wyrok XII Pa 397/06 również orzekała SSO Dorota Szarek. Zatem można przyjąć, iż w tej konkretnej sprawie orzekał sędzia we własnej sprawie. Szerzej rozpatrując ten aspekt wydaje się zasadnym podkreślenie, iż w ogóle Sąd Okręgowy w Warszawie, XII Wydział Pracy orzekał w sprawie, w

której skarżący zmierzał do wniesienia skargi na wyrok wydany z rażącym naruszeniem prawa przez ten właśnie Sąd.

Jak wynika z treści, Sąd II instancji, rozpatrując wniosek wprowadzie odmówił zwolnienia z kosztów i ustanowienia pomocy prawnej z urzędu, ale uczynił to z powodów takich, iż skarżący – formalnie – nadal pełnomocnika z urzędu miał i nadal był zwolniony z kosztów postępowania. Sąd II instancji nie cofnął prawa do zwolnienia z kosztów.

Choć ponownie badał sytuację ekonomiczną skarżącego i otrzymał dokładnie te same informacje, jakie potem – w postanowieniu z 14.09.2009 r. – uznał za niewystarczające, by przychylić się do wniosku o zwolnienie z kosztów i ustanowienie pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu z pozwu przeciwko MPiPS.

Nadto w postanowieniu o odmowie z dnia 14.09.2009 r. w sprawie wniosku o zwolnienie z kosztów i ustanowienie pomocy prawnej w celu wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku w przedmiotowej sprawie z powództwa przeciw MPiPS, oddalając wniosek uzasadnił go tak, jak to zostało przedstawione wyżej. Bez żadnego postępowania wyjaśniającego stan faktyczny. Skład orzekający w tym przypadku: SSO Bogumił Patulski, SSO Ewa Wronka, SSO Bożena Rzewuska, a więc dwoje sędziów, biorących udział w orzekaniu w postanowieniu z dnia 16.01.2009 r. w postępowaniu przeciwko Urzędowi Patentowemu RP.

Kilka miesięcy wcześniej, w postępowaniu w drugiej apelacji przeciwko Urzędowi Patentowemu RP, po uchyleniu pierwszej apelacji, Sąd II instancji wydał drugi wyrok – z dnia 07.04.2009 r., sygn. akt XII Pa 294/08, w którym tym razem, po wyroku Sądu Najwyższego, musiał orzec na niekorzyść Urzędu Patentowego RP (wyrok poprzedni – z dnia 04.04.2007 r., sygn. akt XII Pa 397/06 – o nim traktuje dołączony materiał prasowy) i podtrzymać wyrok Sądu Rejonowego. W składzie orzekającym zasiadali: SSO Bogumił Patulski, SSO Ewa Wronka (przewodnicząca XII Wydziału Pracy) oraz SSO Małgorzata Komaszewska-Kostaniak.

Z tych względów skarżący uznaje, że zarzut odebrania mu prawa do sądu znajduje swoje przyczyny w zdarzeniach przeszłych i równolegle się toczących w związku z innym postępowaniem. Przedstawiony ciąg zdarzeń uzasadnia też zarzut skarżącego, że Sąd II instancji działał emocjonalnie i pozamerytorycznie, naruszając zasadę bezstronności postępowania oraz sprawiedliwego rozpatrywania i orzekania. Okoliczności, o których wyżej, potwierdzają też zasadność zarzutu, że Sąd II instancji formułował wnioski uzasadniające odmowę zwolnienia z kosztów i przyznania pomocy prawnej w jaskrawej sprzeczności z wiedzą na temat faktów, które znał bezpośrednio. Równie jaskrawą sprzeczność, w świetle faktów, stanowi twierdzenie Sądu II instancji o realnym wpływie skarżącego na uzyskanie pracy.

Szczególnie kuriozalny wydźwięk o realnym wpływie skarżącego na uzyskanie pracy ma to twierdzenie Sądu II instancji w sytuacji – wszak znanej sądowi bezpośrednio, na którą Sąd miał bezpośredni wpływ – gdy skarżący traci pracę, uzyskaną w wyniku wygranego konkursu, na skutek bezprawnych działań wysokich funkcjonariuszy publicznych, którzy mimo wyroków sądowych, stwierdzających ich bezprawne postępowanie nadal zajmują eksponowane stanowiska w aparacie wykonawczym państwa.

Należy też podkreślić, że podstawą wyroku (najpierw Sądu Rejonowego, potem Sądu Najwyższego i wreszcie Sądu Okręgowego w Warszawie w ponownej apelacji) przeciwko Urzędowi Patentowemu RP było naruszenie przepisów art. 58 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego.

Oznacza to w sposób oczywisty działania organów władzy państwowej noszące cechy nadużycia stanowisk służbowych dla celów prywatnych – jak wynika z ustaleń sądowych. Stanowiąc to powinno przesłanki rozpatrywania sprawy nie tylko w świetle art. 231 Kodeksu karnego, ale też poprzez pryzmat art. 19 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

W świetle przedstawionych faktów zarzut skarżącego, że Sąd II

instancji w sposób obraźliwy ocenia wnioskującego jako pasożyta społecznego, jest uzasadniony i wypełnia przesłanki postawienia Sądowi zarzutu naruszenia art. 8 ust. 1 Konwencji w zakresie prawa do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego i stanowi dowód – w świetle faktów – że Sąd II instancji świadomie naruszył godność osobistą skarżącego.

Uniemożliwienie skarżącemu skorzystania z przysługującego mu środka odwoławczego, prawa kontroli procedowania i orzekania przez Sąd II instancji można w tym stanie faktycznym poczytać wręcz za swoisty odwet Sądu, a także obawę o powtórzenie się sytuacji, jaka miała miejsce w postępowaniu przeciwko Urzędowi Patentowemu RP.

PRAWO DO ROZPOZNANIA SPRAWY BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI

W dniu 07.05.2007 r. wniesiona została skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o unieważnienie rozstrzygnięcia procedury naboru. WSA w Warszawie, postanowieniem z 06.11.2007 r. – po przeprowadzeniu rozprawy – skargę odrzucił uznając, że sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 58 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd skargę odrzuca jeśli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

Sąd, mając dokumentację skargi i określony przedmiot skargi obowiązany był już na etapie analizy dokumentacji skargę odrzucić. Tymczasem sąd zobowiązał stronę skarżącą do wniesienia opłaty, wyznaczył termin rozprawy i dopiero na rozprawie wydał postanowienie o odrzuceniu skargi z powodu braku właściwości. Tym samym niezasadnie sąd przedłużył postępowanie w sprawie o 7 miesięcy i również niezasadnie obciążył stronę skarżącą opłatą za rozprawę, która nie powinna w ogóle wejść na wokandę w takiej sytuacji.

Z akt sprawy pozwu przeciwko MPiPS, wniesionego do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieście w dniu 20.04.2008 r. –

sygn. akt VIII 488/08 – wynika, że Sąd I instancji przez blisko 8 miesięcy prowadził postępowanie, zaniedbując obowiązek ustalenia właściwego umocowania prawnego strony postępowania. Skutkowało to zamknięciem postępowania bez orzekania i otwarciem rozprawy na nowo, która też uległa kolejnemu, nieuzasadnionemu odroczeniu o następny miesiąc.

Łącznie, z przyczyn leżących wyłącznie po stronie sądów, postępowanie uległo nieuzasadnionej przewlekłości o co najmniej 1,5 roku. Biorąc pod uwagę przedmiot postępowania – kwestie egzystencji i środków do życia skarżącego – zwłoka taka ma znaczący wymiar. Szczególnej uwagi wymaga też charakter zaniedbań, świadczący o stosunku wymiaru sprawiedliwości do obywatela i stosunku do zasad demokratycznego państwa prawnego.

PRAWO DO BEZSTRONNEGO SĄDU

Kwestia realizacji zasady bezstronności w przypadku procedowania i orzekania przez Sąd II instancji przedstawiona został w punkcie dotyczącym naruszenia zasady prawa do sądu. Jednak należy też wskazać kolejną sytuację, uzasadniającą zarzut braku bezstronności w postępowaniu z pozwu przeciwko MPiPS.

Wobec sposobu prowadzenia postępowania przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, który poskutkował, po blisko 8 miesiącach, zamknięciem sprawy bez orzekania, otwarciem jej na nowo i znów kolejnym odroczeniem, w dniu 29.12.2008 wniesiona została skarga na nieuzasadnioną przewlekłość postępowania. Skarżący otrzymał potwierdzenie pocztowe, że skargę, składaną za pośrednictwem Sądu I instancji, otrzymał ten Sąd 30.12.2008 r. Rozprawa odbyła się i wyrok został wydany w dniu 12.01.2009 r. Oznacza to, że w sprawie orzekał sędzia, przeciwko któremu wniesiona została skarga na nieuzasadnioną przewlekłość postępowania.

Uzasadniony jest zatem zarzut, że została w tym przypadku

naruszona zasada bezstronności, gdy w sprawie orzeka sędzia, przeciwko któremu w tej sprawie toczy się postępowanie zainicjowane przez stronę postępowania.

Należy też podkreślić, że przepisy o postępowaniu w sprawie skargi na nieuzasadnioną przewlekłość postępowania obligują skarżony sąd do bezzwłocznego przekazania akt sprawy wraz z odpowiedzią na skargę sądowi wyższej instancji. Skoro więc Sąd I instancji, który otrzymał skargę 30.12.2008 r., w dniu 12.01.2009 r. przeprowadził posiedzenie i wydał wyrok, to oznacza, że nie wykonał ustawowego obowiązku bezzwłocznego przekazania skargi. Chyba, że prowadził Sąd rozprawę bez akt sprawy. Ponadto, to właśnie w takiej sytuacji odroczenie rozprawy znajdowałoby pełne uzasadnienie.

Postanowienie o odrzuceniu skargi na nieuzasadnioną przewlekłość – z dnia 23.02.2009 r., sygn. akt XII S 1/09 – wydane zostało przy udziale SS0 Bożeny Rzewuskiej, jako przewodniczącej składu orzekającego. Natomiast w składzie orzekającym, który wydał wyrok apelacyjny, gdzie, m.in., postawiony był zarzut nieważności postępowania z powodu orzekania przez sędziego, przeciwko któremu wniesiona została skarga, również orzekała SS0 Bożena Rzewuska – wyrok z dnia 25.08.2009 r., sygn. akt XII Pa 219/08.

W związku z tym i tu nastąpiło naruszenie zasady prawa do bezstronności poprzez udział w postępowaniu i orzekaniu sędziego, który już wcześniej orzekał w sprawie skargi i miał w jakiejś mierze ukształtowany pogląd, jak i nastawienie do stron postępowania. Od postanowienia w sprawach skarg na nieuzasadnioną przewlekłość postępowania nie przysługuje środek odwoławczy.

PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO I RZETELNEGO PROCESU

Sąd II instancji oddalił powództwo, m.in., argumentując, że powód nie udowodnił naruszenia przez pozwany Urząd zasad przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne

stanowisko w służbie cywilnej.

Naruszenie przepisów procedury postępowania jest możliwe jedynie w oparciu o dokumentację przeprowadzonego postępowania. Skarżący, zarówno w postępowaniu przed sądem I jak i II instancji składał wnioski dowodowe o przedstawienie tej dokumentacji przez pozwany Urząd. Pomimo zarządzenia wydanego przez Sąd I instancji, zobowiązującego pozwanego do przedstawienia dokumentacji, oraz pomimo ponawianego wniosku w postępowaniu apelacyjnym przed Sądem II instancji, pozwany Urząd dokumentacji postępowania naboru nie przedstawił. Sądy obu instancji w efekcie zignorowały wnioski dowodowe powoda oraz własne zarządzenia, poprzestając na oświadczeniu pozwanego, że dokumentacja została zniszczona.

Dokumentacja postępowania administracyjnego nie może być niszczona, co wynika wprost z przepisów prawa, w tym kodeksu postępowania administracyjnego oraz instrukcji kancelaryjnych w związku z ustawą o państwowym zasobie archiwalnym. Po myśli tych uregulowań każda czynność organów administracji publicznej musi być dokumentowana, a każdy organ musi potrafić wykazać w każdym czasie prawidłowość swoich działań. Nie tylko pod względem zachowania przepisów proceduralnych, ale też właściwego toku myślenia i należytej staranności oraz prawidłowości ustaleń i podejmowanych na ich podstawie rozstrzygnięć.

Ponadto pozwany Urząd na potwierdzenie rzekomej prawdziwości swoich twierdzeń przedstawił dowody, z których miałyby wynikać, iż dokumentacja przedmiotowego postępowania została zniszczona. Z dołączonych kopii pism wewnętrznych Urzędu wynika coś wręcz przeciwnego. Mianowicie zniszczone zostały jakieś – brak oznaczenia jakie – dokumenty z danymi osobowymi, natomiast aplikacja wybranego i zatrudnionego kandydata zachowana została w aktach sprawy. O niszczeniu dokumentów postępowania w procedurze naboru – o których mowa w Rozdz. II, art. 20-29 ustawy o służbie cywilnej – nie ma mowy.

W tym stanie rzeczy Sąd II instancji orzekł o nie udowodnieniu przez powoda naruszenia zasad przeprowadzania procedury naboru, a jednocześnie nie uwzględnił i nie wyegzekwował od pozwanego Urzędu obowiązku przedłożenia dokumentacji, na podstawie której powód mógłby udowodnić swoje zarzuty.

Sądy obu instancji oparły wyroki jedynie na ustaleniach wynikających z oświadczenia pozwanego Urzędu. Przy czym należy wskazać, iż powód wprost zarzucał, że dokonana selekcja kandydatów do dalszego etapu postępowania i późniejsze zatrudnienie dotyczyło kandydata, który – w świetle wymogów tego konkretnego stanowiska – miał znacznie niższe kwalifikacje, w tym ani jednego dnia doświadczenia pracy w administracji publicznej. Pozwany temu nie zaprzeczał. Nie potrafił też wyjaśnić, jakimi kryteriami kierował się przy dokonywaniu selekcji kandydatów do dalszych etapów postępowania konkurencyjnego naboru na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej.

Sądy obu instancji przekroczyły swoje uprawnienia swobodnej oceny dowodów i materiałów oraz oświadczeń – w tym ewidentnie naruszonego przepisu art. 230 KPC – w toczącym się postępowaniu na rzecz praktycznie całkowitej dowolności ocen i orzekania. Sądy I i II instancji postąpiły dokładnie odwrotnie do znaczenia powołanego przepisu. Pozwany nie zaprzeczył twierdzeniom powoda o zignorowaniu faktycznych kwalifikacji, nie przedstawił żadnych dowodów, które zaprzeczałyby twierdzeniom powoda o pozamerytorycznym dokonywaniu selekcji kandydatów, a jednak to pozwanemu Urzędowi dały wiarę i orzekały na korzyść pozwanego. Pod rozwagę Wysokiego Trybunału skarżący pozostawia ocenę naruszenia zasady art. 14 Konwencji w zakresie równości stron w postępowaniu sądowym.

PRAWO DO OTRZYMYWANIA INFORMACJI

Niezależnie od naruszenia zasady równości stron w postępowaniu sądowym poprzez zignorowanie wniosków dowodowych w zakresie zobowiązania strony pozwanej do przedstawienia stosownej

dokumentacji konkursowej w procedurze naboru na wolne stanowisko w służbie cywilnej (publicznej), naruszone też zostało prawo skarżącego do otrzymywania informacji. Na gruncie prawa krajowego uprawnienie do otrzymywania informacji, w tym informacji dotyczących życia publicznego, regulują przepisy art. 61 Konstytucji RP oraz uszczegóławiają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej w zakresie warunków powierzenia i wykonywania funkcji publicznych regulują w szczególności przepisy art. 5 ust. 2 i 3 powołanej ustawy.

Odmowa udostępnienia informacji, w powołanym wyżej zakresie, jak również w zakresie dostępu do dokumentów urzędowych – dokumentacji postępowania konkursowego – musi następować w drodze decyzji administracyjnej. Uchylenie się dysponenta informacji publicznej od prawnej formy działania jest w skutkach równoważne z odmową prawa dostępu do tych informacji, natomiast jednocześnie brak decyzji administracyjnej uniemożliwia poddanie takiej odmowy sądowej kontroli zgodności z prawem. Sądy I i II instancji wskazywały skarżącemu drogę prawną w celu realizacji prawa do kontroli uniemożliwiania dostępu do informacji publicznej poprzez postępowanie przed sądami administracyjnymi. Nie wiadomo, do jakich właściwie orzeczeń sądu administracyjnego odwołuje się Sąd II instancji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej.

W żadnym postępowaniu sądowo-administracyjnym w tej sprawie kwestia ta nie była merytorycznie rozpoznawana. Ponadto uporczywe odmawianie przez pozwany Urząd dostępu do przedmiotowych informacji uzasadniane było ochroną danych osobowych. W tej sytuacji, po myśli art. 22 ustawy o dostępie do informacji publicznej, rozpatrywanie zasadności odmowy prawa dostępu do informacji publicznej należy do kognicji sądu powszechnego, a nie administracyjnego.

W całym postępowaniu, od lipca 2006 roku, wszystkie instytucje, które brały udział w postępowaniu – organ administracji publicznej oraz sądy administracyjne i

powszechne, mimo wielokrotnie podejmowanych przez skarżącego działań przed tymi organami władzy państwowej, uniemożliwiały dostęp do informacji, nie czyniąc zadość generalnej zasadzie przejrzystości i uczciwości życia publicznego.

W swej niejednoznaczności i braku stosowania konkretnych przepisów prawa, odsyłając wzajemnie od jednego sądu do drugiego, w rezultacie uniemożliwiły skarżącemu realizację uprawnień wynikających z art. 10 ust. 1 Konwencji.

BRAK SKUTECZNEGO ŚRODKA ODWOŁAWCZEGO

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 06.11.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1062/07 uznał się za niewłaściwy w sprawie kontroli prawidłowości przeprowadzonego konkursowego naboru na wolne stanowisko w służbie cywilnej. Jednocześnie jednak, mimo uznania się za niewłaściwy w sprawie, wypowiedział się merytorycznie, dlaczego kontrola procedury naboru na wolne stanowisko w służbie cywilnej nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

Zdaniem WSA w Warszawie, do kognicji sądów administracyjnych należy kontrola postępowań w konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, natomiast postępowania konkursowe na pozostałe stanowiska podlegają kontroli sądów powszechnych. Sąd nie wskazał żadnego przepisu prawa, który nakazywałby dokonywanie takiego rozróżnienia sposobów sądowej kontroli realizacji zasad równego dostępu do służby publicznej.

Ani treść art. 25 lit. c MPP0iP, ani art. 60 Konstytucji RP do takiego rozróżnienia nie dają podstaw. Jako główną przesłankę uznawania braku właściwości sądów administracyjnych do kontroli procedury naboru wskazywany jest brak przepisów dotyczących drogi odwoławczej w procedurze naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, w przeciwieństwie do procedury konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Istotnie, Rozdział II ustawy o służbie cywilnej nie zawiera przepisów analogicznych do przepisów o drodze odwoławczej w

przypadku konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W procedurze naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, wobec braku jakiejkolwiek drogi odwoławczej, kierowanie spraw z tym związanych pod kognicję sądów powszechnych następuje, jak się wydaje, jedynie na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej art. 177 Konstytucji RP.

Trzeba jednak podkreślić, że na gruncie prawa cywilnego możliwości unieważnienia procedury konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, ma ograniczony katalog możliwości. W zasadzie istnieje jedynie możliwość unieważnienia procedury na podstawie zarzutu o wadliwości czynności prawnych, tj. naruszenia przepisów proceduralnych.

Trudno przyjmować bezkrytycznie pogląd, że w procedurach naboru właściwe są sądy powszechne, cywilne, czyli rozpatrujące spory o charakterze cywilistycznym, do których stosowana jest zasada równości stron stosunku prawnego, podczas gdy w procedurach naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej zapadają rozstrzygnięcia o prawach stron mające charakter władczy i jednostronny, czyli mające cechy stosunku publiczno-prawnego.

Z kolei sądy powszechne, w tym przypadku Sądy I i II instancji obok uniemożliwiania dostępu do dokumentacji postępowania, nie badały w ogóle aspektu zastosowania przez pozwany urząd kryteriów kwalifikowania kandydatów do dalszych etapów naboru. W ocenie sądów pozwany MPiPS miał prawo do całkowitej swobody w dokonywaniu ocen i kwalifikowania kandydatów, a zatem ten aspekt nie podlega kontroli sądów. Według zasady skutecznej ochrony sądowej wcale nie jest wymagane istnienie w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z art. 49 TWE, pod warunkiem jednak, że inne środki prawne pozwalają dokonać takiej kontroli w sposób incydentalny, co powinien ustalić sąd krajowy – wyrok ETS z dnia 13.03.2007 r. – sygn. akt C-432/05. Nawet więc brak szczegółowych przepisów ochrony prawnej przed dowolnością

rozstrzygnięć urzędników nie powinna zwalniać sądów z obowiązku badania sposobu postępowania organów władzy publicznej w świetle normy art. 25 lit. c MPP0iP, będącego elementem prawa wspólnotowego. W rezultacie jednak kandydat, jak dowodzi to niniejsza skarga, w procedurze otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowisko w służbie cywilnej zostaje pozbawiony instrumentów prawnych kontroli prawidłowości przeprowadzonego postępowania i stosowania prawa przez organ władzy publicznej. W tym stanie rzeczy zasadny jest zarzut o braku skutecznego środka odwoławczego od rozstrzygnięć organu władzy publicznej, o czym mowa w art. 13 Konwencji.

RÓWNOŚĆ W DOSTĘPIE DO SĄDU

Jak wynika z zarzutów podniesionych odnośnie naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego, rozróżnienie sytuacji prawnej kandydata w procedurze konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej i sytuacji kandydata w procedurze naboru na wolne stanowisko w służbie cywilnej, w konsekwencji narusza zasadę równości w dostępie do sądowej kontroli rozstrzygnięć organów władzy publicznej, ingerujących w prawa i obowiązki obywatela.

Zasady dostępu do służby publicznej określone są na gruncie prawa międzynarodowego art. 25 lit. c MPP0iP, natomiast na gruncie prawa krajowego w art. 60 Konstytucji RP. Oba powołane przepisy jednoznacznie nakazują zachowanie równości i jednakowych zasad dostępu do służby publicznej. Nie dają żadnej podstawy do stosowania jakichkolwiek rozróżnień w procedurach dostępu uzależnionych od stanowiska, o jakie ubiegają się kandydaci. Rozróżnienie szczegółowości sprawdzania kwalifikacji kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i kandydatów na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej znajduje swoje uzasadnienie w świetle wymogów i uprawnień kompetencyjnych oraz odpowiedzialności, różnych w odniesieniu do różnych stanowisk.

Jednakże kryteria oceny i kwalifikowania konkretnego kandydata w konkurencyjnym postępowaniu o obsadę stanowiska powinno być prowadzone na zasadzie równości szans i dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Mierniki ocen oraz kryteria, a na ich podstawie podejmowane rozstrzygnięcia powinny być jasne, rzetelne i bezstronne, oparte na merytorycznych przesłankach, bez względu na to, o obsadę jakiego stanowiska w służbie publicznej chodzi.

Wszelka dowolność rozstrzygania w tej materii jest niedopuszczalna, bowiem stanowi zaprzeczenie reguł równości i dostępu na jednakowych zasadach. W przypadku konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej kandydaci mają środki prawne do zainicjowania kontroli rozstrzygnięć przed sądami administracyjnymi. Kontroli zarówno w zakresie zachowania właściwych procedur, jak i kontroli właściwie stosowanych kryteriów ocen kwalifikacji oraz prawidłowości rozstrzygnięć w tym zakresie.

W przypadku naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej kandydat nie posiada instrumentów prawnych w takim zakresie, w jakim posiadają je kandydaci w konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Prowadzi to w konsekwencji do takich zachowań, które wypełniają przesłanki postawienia zarzutu naruszenia zasady równości, o której też w art. 1 Konwencji Nr 111 przyjętej w Genewie z dnia 25.06.1958 r.

Różnice są dalej idące, bowiem z niewiadomych powodów sprawy z zakresu rozpoznawania sporów na tle dostępu do służby cywilnej na stanowiska inne, niż stanowiska wyższe, rozpoznawane są nie przez sądy administracyjne, lecz przez sądy powszechne.

Takie rozróżnienie, w obrębie regulacji tej samej materii, w dostępie do sądowej kontroli rozstrzygnięć organów władzy publicznej nie znajduje uzasadnienia. Ponadto przed sądami powszechnymi, jak wynika choćby z niniejszej skargi związanej z pozwem przeciwko MPiPS, zakres rozpoznawania sporu ogranicza się wyłącznie do badania, czy zachowane zostały wymagane

przepisami procedury formalne.

Choć, co należy podkreślić, w tej konkretnej sprawie nawet i tego sądy nie badały. Mimo, że każda ingerencja w wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy może być podejmowana na zasadzie wyjątku od zasady nieingerencji, w oparciu o przesłanki określone przez prawodawcę w ustawie lub dopełniające w aktach wykonawczych powszechnie obowiązujących. W tym wypadku nawet brak wyraźnych regulacji nie powinien być traktowany w ten sposób, że została otwarta droga do dowolności.

Jak wynika z orzeczeń sądowych, ocena i przyjęte przez organ władzy publicznej kryteria są decyzjami swobody oceny, która de facto prowadzi do całkowitej dowolności w rozstrzyganiu przez urzędników o prawach w zakresie dostępu do służby publicznej. Prowadzi to w konsekwencji do zmarginalizowania znaczenia kwalifikacji kandydatów i rozstrzygania na całkowicie nieprzejrzystych zasadach.

Tak funkcjonujący system dostępu do służby publicznej stanowi oczywiste zaprzeczenie regułom równości oraz dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W demokratycznym państwie prawnym prawa i wolności obywatelskie (tu: art. 25 lit. c MPP0iP) stanowią granicę dla wszystkich działań organów państwa. Niedopuszczalne jest ich zawieszenie lub ograniczenie w imię takich lub innych indywidualnych zamierzeń urzędników państwowych.

Dodać też należy, że to naruszenie równości w dostępie do sądowej kontroli procedur konkursów i naboru ma również wymiar materialny. Postępowanie przed sądami administracyjnymi, w przypadku konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, obciążone jest stałym, stosunkowo niskim wpisem sądowym. Postępowanie przed sądami powszechnymi w przypadku pozwu o kontrolę prawidłowości przeprowadzonego postępowania powoduje zwielokrotnienie tych kosztów, już choćby poprzez konieczność opłaty zastępstwa procesowego pozwanego urzędu. Również czas

rozpoznawania podobnych spraw znacząco się może różnić.

Przy tym należy też podkreślić, iż w postępowaniu przed sądem powszechnym uzyskanie korzystnego dla powoda rozstrzygnięcia jest już z definicji w wielu wypadkach niemożliwe. Skoro sądy nie badają stosowania kryteriów, ocen i ich podstaw merytorycznych, to dochowanie literalne wymogów proceduralnych jest wystarczającą podstawą – zdaniem sądów – do oddalenia każdego powództwa, które opierałoby się na kwestionowaniu jedynie prawidłowości dokonywanych ocen kwalifikacji kandydatów oraz w związku z tym prawidłowości zastosowanych kryteriów i podejmowanych rozstrzygnięć.

Jest oczywiste, że przy takich założeniach, można dochować wszelkich procedur, a jednak wyniki – z założenia otwartego i konkurencyjnego postępowania o obsadę stanowiska w służbie publicznej bywają nie tylko niezrozumiałe, ale niejednokrotnie sprzeczne z właściwie pojmowaną zasadą konkurencyjności. Nakłada się na to brak możliwości poddania kontroli sądowej procedur i sposobów rozstrzygania, odmiennie niż w przypadku konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W świetle powyższego zasada równości, o której mowa w art. 14 Konwencji, w zakresie dostępu do sądu zostaje naruszona.

Jak z powyższych rozważań wynika, mamy tu jeden z wielu przykładów sposobów konstruowania aparatu administracyjnego państwa. Co taki system ma wspólnego z zasadą demokratycznego państwa prawnego, każdy może sobie sam odpowiedzieć. Może też zrozumieć, co mają na myśli ci, którzy publicznie określają RP „Republiką Kołesiów”, a niektóre struktury organizacyjne państwa nazywają mafiami.

Autor: Witold Filipowicz (mifin@wp.pl)

Nadesłano do „Wolnych Mediów”