

Piotr Szkudlarek

Komentarz do Zarządzenia Nr 3 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29.1.2004 r. w sprawie uregulowania zasad wstępu do budynku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przy ul. Jasnej 2

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 273-281

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr Szkudlarek*

K O M E N T A R Z

do Zarządzenia Nr 3

Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z 29.1.2004 r.

w sprawie uregulowania zasad wstępu do budynku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przy ul. Jasnej 2/4 w Warszawie**

Na podstawie § 19 ust 1 p. 2 i 4 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. nr 169 poz. 1646), zarządzam co następuje:

Przyjęta podstawa prawna budzi pewne wątpliwości albowiem § 19 ust. 1 pkt. 2 wskazanego rozporządzenia stanowi, że do obowiązków prezesa sądu w zakresie administracji sądowej należy w szczególności organizowanie pracy sądu z uwzględnieniem podziału czynności w sędzie, ustalonego przez kolegium sądu. To, że jakiś obywatel do sądu wchodzi samo w sobie wszak nie powoduje tego, że sąd administracyjny musi dokonać jakiejś czynności, a więc „pracować”. To samo odnosi się do pkt. 4 rozporządzenia, które stawia prezesom sądów zadanie „usprawniania organizacji i techniki pracy sądu”. Biorąc pod uwagę zakres normowania analizowanego Zarządzenia lepszą podstawą prawną do wydania zarządzenia jest art. 54 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo

* Mgr Piotr Szkudlarek – absolwent Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

** Niepublikowane, treść według załącznika do listu nr V Inf/S 0411/8/05 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pisownia oryginalna.

o ustroju sądów powszechnych¹ w związku z art. 29 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych². Wskazany przepis ustawy przewiduje uprawnienia prezesów sądów do ochrony sądów aczkolwiek w zakresie przewidzianym przez przepisy o ochronie osób i mienia.

§ 1

1. Osoby wchodzące do budynku wyznaczonym do tego celu wejściem podlegają kontroli polegającej na przejściu przez stacjonarny detektor do wykrywania metali.

2. W sytuacji gdy stan osoby wchodzącej wskazuje na spożycie alkoholu, osoba ta nie będzie wpuszczona do budynku.

3. W przypadku gdy osoba, o której mowa w pkt. 2, kwestionuje ocenę jej stanu, zobowiązana jest poddać się badaniu przy zastosowaniu alkomatu.

4. Bagaż osób wchodzących podlega odrębnej kontroli.

A. Zastosowanie zwrotu „podlegają kontroli” zdaje się wskazywać na to, że każda osoba wchodząca do Sądu podlega kontroli. Zauważyć, więc trzeba, że pracownicy sądów administracyjnych nie mają żadnych uprawnień do kontrolowania obywateli. Pracownicy ochrony – których prezes sądu administracyjnego może zatrudnić – mają uprawnienia do kontrolowania obywateli, ale nie na okoliczność posiadanych np. metalowych przedmiotów. Kontrole taką mogą przeprowadzać funkcjonariusze Policji. Ale prezesi sądów administracyjnych nie mają uprawnień władczych wobec funkcjonariuszy Policji. Nadto pamiętać trzeba, że funkcjonariusze Policji mogą dokonywać kontroli osób na okoliczność posiadanych przedmiotów, ale jedynie w sytuacjach przewidzianych przez ustawy (art. 15 ust. 1. pkt. 4 ustawy z 6.4.1990 r. o Policji³). Która jednak ustawa upoważnia Policjantów do kontrolowania obywateli tylko z tego powodu, że chcą wejść do sądu administracyjnego?

B. Zauważyć trzeba pewien brak konsekwencji: w przepisie jest mowa o detektorach do wykrywania metali, nie ma zaś mowy o detektorach do wykrywania materiałów wybuchowych i o detektorach do wykrywania materiałów promieniotwórczych.

C. Punkt 2 również charakteryzuje się brakiem konsekwencji prawodawcy. Oto, bowiem mają nie być wpuszczane osoby w stanie wskazującym na

¹ Ostatnia zmiana: Dz. U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98.

² Ostatnia zmiana: Dz. U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1269.

³ Ostatnia zmiana: Dz. U. z 2005 r., Nr 10, poz. 70.

pożycie alkoholu. Nie ma natomiast żadnej wzmianki o osobach pozostających pod wpływem środków odurzających (narkotyków) albo o osobach całkowicie trzeźwych, lecz zachowujących się np. agresywnie albo głośno. Zauważyć nadto trzeba, że osoby pozostające pod wpływem alkoholu mogą być spokojne, ciche i nie sprawiać otoczeniu żadnych kłopotów.

D. Punkt 4 narusza zasady przyzwoitej legislacji. Nie wyjaśnia, bowiem kto, jak i kiedy ma przeprowadzać odrębne kontrole bagażu. Trzeba wreszcie zadać pytanie czy istnieje dla tego przepisu odpowiedni wzorzec w aktach powszechnie obowiązujących.

§ 2

1. Sędziowie, pracownicy administracyjni WSA, sędziowie innych sądów, prokuratorzy, adwokaci, radcy prawni, notariusze, posłowie i senatorowie RP nie podlegają kontroli po okazaniu legitymacji.

A. Analizowany przepis nie wyjaśnia, z jakiej to kontroli mają być zwolnione wskazane osoby. Prezes sądu administracyjnego ma uprawnienia władcze wobec pracowników sądu oraz ewentualnie wobec pracowników ochrony. Pracownicy sądów żadnych uprawnień do kontrolowania obywateli nie mają. Pracownicy ochrony – zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 22.8.1997 r. o ochronie osób i mienia⁴ mogą kontrolować uprawnienia do przebywania na ochranianym terenie sądu, ale ponieważ sąd nie jest obiektem prywatnym, lecz publicznym to na jego terenie może przebywać każdy obywatel (zgodnie z konstytucyjną zasadą swobody przemieszczania się). Tak, więc tego rodzaju kontrola pozbawiona jest i podstaw, i celowości. Pracownicy ochrony mogą również legitymować osoby w celu ustalenia tożsamości. Mamy, więc pewną sprzeczność: oto mamy grupę osób, która jest zwolniona z kontroli tożsamości, ale aby celem ustalenia tego czy dana osoba jest zwolniona z kontroli tożsamości trzeba znać jej tożsamość celem ustalenia czy owa osoba jest np. posłem albo sędziom.

B. Nadto zastanawiający jest dobór osób zwolnionych z kontroli, dlaczego właśnie te osoby mają być zwolnione z kontroli? Pomijając to, że wszyscy obywatele są równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji) to pamiętać trzeba, że nie ma takiej grupy zawo-

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221.

dowej, w której występują jedynie osoby całkowicie uczciwe, takie, które nie chcą popełnić przestępstwa albo takie, które nie ulegną presji przestępców. Adwokat Andrzej Bartecki został postawiony w stan oskarżenia po tym jak Służba Więzienna w wyniku przeprowadzonej kontroli wykryła, że wniósł na teren Aresztu Śledczego przedmioty umożliwiające tymczasowo aresztowanemu kontakt z osobami przebywającymi na wolności⁵.

§ 3

Osoby, u których wykrywacz sygnalizuje obecność materiałów metalowych zobowiązane są do ich wyłożenia i ponownego przejścia przez wspomniany wykrywacz.

Zauważyć trzeba, że w § 1 mowa jest o „detektorze do wykrywania metali”. W analizowanym przepisie mowa jest zaś o „wykrywaczu”. Racjonalny z zasady prawodawca dla oznaczenia tego samego urządzenia zawsze stosuje tę samą nazwę. Tu mamy dwie różne nazwy, a więc i różne urządzenia. Dziwne jest to, że przepisy o podobnej tematyce (tj. wykrywania metali) znajdują się w odrębnych jednostkach redakcyjnych (§ 1 i 3). Podobnie jak w przypadku § 1 pkt 1 nie jest wyjaśnione, kto i jak ma obsługiwać wykrywacz.

§ 4

Na żądanie organu uprawnionego do kontroli osoby wchodzące na teren obiektu, zobowiązane są określić cel przybycia i wskazać gdzie się udają.

Zwrócić trzeba uwagę na to, że zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne mogą pozyskiwać informacje o obywatelach tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym. Po co więc organowi wiedza, co do celu przybycia do Sądu, skoro obywatelom nie można reglamentować dostępu do sądów? Co może zrobić uprawniony organ w sytuacji, gdy uzyska odpowiedź, że obywatel wchodzi do Sądu, bo tu się umówił z narzeczoną? Czy prawo zakazuje tego rodzaju spotkań w sądach?

§ 5

Osoby wchodzące na teren obiektu nie mogą wnosić:

- a) broni palnej
- b) broni gazowej

⁵ Zob. Akt oskarżenia Prokuratury Rejonowej Białystok Południe, sygn. akt Ds 7393/03, niepublikowane.

- c) miotaczy gazu
- d) paralizatorów elektrycznych
- e) przedmiotów niebezpiecznych jak: siekiery, łomy, kije bejsbolowe itp.
- f) alkoholu
- g) magnetofonów, dyktafonów, kamer video, aparatów fotograficznych, skanerów oraz innych urządzeń służących do nagrywania i filmowania.

A. Zakaz wnoszenia broni i innych niebezpiecznych środków ma wzorzec w art. 54 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

B. Obywatele mają prawo do informacji o działalności Sądu. Urządzenia wymienione w podpunkcie g) pozwalają obywatelom na urzeczywistnienie tego prawa poprzez rejestrację informacji. Pozbawienie obywateli prawa do posiadania urządzeń do rejestracji informacji ogranicza możliwości realizacji prawa do informacji. Co prawda zgodnie z procedurą realizacji prawa do informacji organ jest zobowiązany do udostępniania informacji w formie takiej, jakiej sobie zażyczy obywatel (art. 14 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶) ale właśnie z tego powodu zakaz wnoszenia urządzeń do rejestracji jest tym bardziej pozbawiony podstaw. Dlaczego obywatel ma żądać informacji w takiej postaci (np. nagranie „kamerą video”), w jakiej sam może daną informację w taki sposób zapisać przy pomocy własnego sprzętu?

C. Zarządzenie nie wyjaśnia, co mają zrobić obywatele, którzy taki sprzęt będą mieli przy sobie (np. brak możliwości złożenia przedmiotów do depozytu). Powodować to może istotne problemy dla obywateli, którzy nie muszą wszak interesować się analizowanym Zarządzeniem skoro nie jest akt normatywny powszechnie obowiązujący i przyjadą do Sądu np. z dyktafonem. A specyfiką warszawskiego Sądu Administracyjnego jest to, że ze względu na stołeczny charakter Warszawy może on rozpoznawać sprawy obywateli z całej Polski w stopniu większym niż inne wojewódzkie sądy administracyjne.

D. Zwrócić wreszcie trzeba uwagę i na to, że coraz powszechniejsze jest instalowanie w telefonach komórkowych aparatów fotograficznych, kamer filmowych oraz dyktafonów. W myśl analizowanego przepisu obywatel mający telefon z tego rodzaju sprzętem nie będzie mógł wejść do Sądu.

⁶ Ostatnia zmiana: Dz. U. z 2005 r., Nr 64, poz. 1110.

§ 6

Na teren obiektu mogą wejść pod bronią funkcjonariusze Policji, żandarmerii wojskowej oraz uzbrojeni konwojenci ochraniający transport przesyłek niejawnych lub znacznych wartości pieniężnych, posiadających indywidualne zezwolenia dowódcy zabezpieczenia.

Przepis ten koresponduje z art. 54 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Zauważyć jednak trzeba, że osoby, których obowiązki służbowe wymagają posiadania broni to nie tylko funkcjonariusze Policji i żołnierze Żandarmerii Wojskowej. Wskazać tu można również np. na funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Co prawda w praktyce tego rodzaju wizyty nie wydają się bardzo prawdopodobne to przecież jednak są całkowicie możliwe.

§ 7

1. Przedstawiciele prasy, radia i telewizji mogą wносить sprzęt wymieniony w § 5 punkt g po uprzednim wylegitymowaniu się oraz uzgodnieniu wejścia ze służbami administracyjnymi sądu.

2. Rejestracja obrazu i dźwięku na sali rozpraw dopuszczona jest wyłącznie za zgodą składu orzekającego.

A. Punkt 1 należy ocenić pozytywnie albowiem termin „przedstawiciele prasy” jest pojęciem szerszym niż termin „dziennikarz” i obejmuje nie tylko dziennikarzy, lecz również różnych pracowników pomocniczych i technicznych (np. kamerzystów).

B. Pozytywnie należy również ocenić i to, że wstęp następuje nie za zgodą, lecz „po uzgodnieniu”, co wskazuje, że nie można przedstawicielom prasy zakazać wstępu. Zagadką jest jednak, co ma być przedmiotem owych „uzgodnień”.

C. Punkt 2 ocenić trzeba negatywnie. Po pierwsze przedmiotem normowania Zarządzenia – zgodnie z tytułem – nie jest przebieg rozpraw, lecz wstęp do Sądu, a więc istnieje tu zasadnicza różnica tematyczna. Nadto przepis ten jest sprzeczny z zasadami ustrojowymi naszego Państwa. Zgodnie z art. 45 i art. 61 Konstytucji RP zasadą jest to, że obywatele mają prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym, więc i o działalności orzeczniczej sądów. Prawo to może być ograniczone. Obywatel chcący np. rejestrować dźwięk na sali rozpraw nie musi – wbrew analizowanemu przepisowi – zabiegać o pozwolenie albowiem uprawnienie takie wynika wprost

z przepisów ustawy zasadniczej. Może jednak być pozbawiony tego prawa. Jest to jednak całkowicie odmienna zasada od tej, jaka została zawarta w analizowanym przepisie.

§ 8

Osoby wchodzące do sądu zobowiązane są do przebywania w miejscu związanym z celem przybycia.

Pomijając zgodność analizowanego przepisu z art. 52 ust. 1 Konstytucji to zauważyć trzeba, że obywatel może zmienić w każdej chwili cel przybycia, a więc i miejsce przebywania.

§ 9

Osoby przebywające na terenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zobowiązane są do pozostawienia w szatni okryć wierzchnich oraz bagażu, którego rozmiary przekraczają wielkość bagażu podręcznego.

Przepis ten narusza prywatność obywateli, którzy mają wszak prawo do noszenia takich ubrań, jakie im w danej chwili i miejscu najbardziej odpowiadają.

§ 10

Osoby przychodzące do poszczególnych pracowników WSA, po przejściu przez stacjonarny detektor do wykrywania metali zobowiązane są do telefonicznego skontaktowania się z osobą zainteresowaną, która winna potwierdzić funkcjonariuszowi ochrony obiektu celowość przyjęcia osoby przychodzącej.

Przepis ten jest oczywisty i prawidłowy. Organem władzy publicznej jest Sąd i to Sąd załatwia konkretne sprawy obywateli, a nie poszczególni pracownicy Sądu. Dlatego nie może mieć znaczenia dla obywatela to, który z pracowników komunikuje się z nim, załatwia jego sprawę.

§ 11

Na terenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego obowiązuje zachowanie ciszy, powagi i spokoju oraz podporządkowanie się poleceniom Policjantów Sądowych i Służby Ochrony Sądu.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2.2.1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i zasad organi-

zacji policji sądowej⁷ policja sądowa nie jest przeznaczona do ochrony wojewódzkich sądów administracyjnych.

§ 12

Osoby, które naruszą postanowienia niniejszego Zarządzenia, nie będą wpuszczone na teren obiektu lub będą z niego usuwane.

Przepis ten zawiera jednoznaczłą sankcję wobec obywateli, co sprawia, iż analizowane Zarządzenie staje się aktem normatywnym bezpośrednio wiążącym obywateli. Pozostaje to w sprzeczności z zasadami ustrojowymi Państwa Polskiego. Art. 87 Konstytucji wskazuje źródła prawa powszechnie obowiązujące. W katalogu tym nie ma zarządzeń. Jak zauważa P. Winczorek „pojecie prawo powszechnie obowiązujące odnosi się do uregulowań, na podstawie których organy władzy publicznej mogą podejmować decyzje w stosunku do obywateli”⁸. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się odnośnie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jak również ustrojowej pozycji zarządzeń. W orzeczeniu z 9.11.1999 r., sygn. akt K. 28/98 czytamy: „Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już o kwestiach ogólnej konstytucyjnej koncepcji systemu prawa (zob. zwłaszcza wyrok z 1.12.1998 r. sygn. K. 21/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 116, s. 639). Jej podstawą jest rozdzielenie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego od systemu aktów prawa wewnętrznego i uznanie, że sytuacja prawna obywatela (oraz wszelkich podmiotów pozostających poza „władzą organizacyjną” organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego, wymienionych w art. 87 konstytucji. [...] Zgodnie z art. 93 konstytucji w systemie źródeł prawa zarządzenie jest aktem wewnętrznym, obowiązującym tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt”⁹.

§ 13

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Zarządzenie – wbrew zasadom ustrojowym – reguluje obowiązki obywateli, a mimo to nie zawiera żadnych uregulowań, co do sposobu jego udostępnienia.

⁷ Dz. U. z 1999 r., Nr 12, poz. 106.

⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 110.

⁹ Źródło: www.trybunal.gov.pl

* * *

Wejście w życie nowej Konstytucji w 1997 r., spowodowało m.in. zamknięcie katalogu źródeł prawa do wskazanych rodzajowo aktów normatywnych. Zasada ta była krytykowana jako ograniczająca możliwości skutecznego działania organów władzy publicznej. Ponieważ coraz częściej pojawiają się głosy o potrzebie uchwalenia nowej ustawy zasadniczej to zapewne i to zagadnienie doczeka się propozycji zmian. Opowiadam się za obecnym, zamkniętym katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Mimo obecnego, zamkniętego katalogu i tak często pojawiają się problemy z odnalezieniem właściwych przepisów, ich interpretacją oraz zgodnością i spójnością z innymi aktami normatywnymi. Otwarcie, a choćby rozszerzenie katalogi źródeł prawa powszechnie obowiązującego może obecne problemy spotęgować.