



www.krasp.org.pl

Konferencja
Rektorów
Akademickich
Szkół
Polskich

Przewodniczący:

prof. dr hab. inż. Jan Szmidt
Rektor
Politechniki Warszawskiej
president@krasp.org.pl

Biuro KRASP:

Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
tel.: 22 55 20 352
fax: 22 55 21 567
biuro@krasp.org.pl

Do druku nr 1491

Warszawa, 18 maja 2017 r.

KRASP/129/2017

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS


L. dz.

Data wpływu **22.05.2017**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z nr GMS-WP-173-106/17 z 18 kwietnia 2017 r. w załączeniu przesyłam opinię Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczącą poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy- Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Z wyrazami szacunku,


Prof. dr hab. inż. Jan Szmidt
Przewodniczący KRASP

18 maja 2017 r.

Opinia
Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych
Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich
dotycząca
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
– Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
(projekt przekazany przez Kancelarię Sejmu pismem z dn. 18 kwietnia 2017 r.,
otrzymanym 27 kwietnia 2017 r.)

Komisja przekazuje w załączeniu dwie opinie prawne dotyczące projektu ustawy, sporządzone przez:

- prof. dra hab. Jerzego Malca – rektora Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego – członka Komisji,
- dra hab. Ryszarda Piotrowskiego (UW) – eksperta Komisji.

Prof. dr hab. Jerzy Malec

**OPINIA NA TEMAT PROJEKTU USTAWY – PRAWO O USTROJU SĄDÓW
POWSZECHNYCH (DRUK NR 1491)**

w ocenianym projekcie ustawy na szczególną uwagę zasługują przepisy dotyczące nowych zasad powoływania i odwoływania prezesów sądów, wymogów powoływania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, wpływu Ministra Sprawiedliwości na ocenę zdolności sędziego do dalszego orzekania, jawności oświadczeń majątkowych sędziów oraz prawa Ministra Sprawiedliwości do żądania od sądu przedstawienia akt sprawy.

1. Odnośnie do powoływania i odwoływania prezesów sądów (art. 1 pkt 6 i 7 projektu ustawy) za niezgodne z art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji należy uznać prawo Ministra Sprawiedliwości do arbitralnego, jednoosobowego decydowania o obsadzie prezesów wszystkich sądów, bez uwzględnienia opinii (wpływu na te decyzje) organów samorządu sędziowskiego. Pozostaje to w wyraźnej sprzeczności z m.in. z zasadą podziału władzy oraz zasadą odrębności władzy sądowniczej w sensie funkcjonalnym i organizacyjnym, a także narusza zasadę niezależności sądu.
2. Odnośnie do wymogów powoływania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego (art. 1 pkt 25 projektu ustawy), projektowane zmiany prowadzą do obniżenia wymagań stawianych dotychczas przy obsadzie tych stanowisk. Projektowana regulacja prowadzić może do obsady tych stanowisk przez osoby nieposiadające wystarczającej wiedzy i doświadczenia zawodowego z uwagi na brak wymogu pracy przez co najmniej trzy lata na stanowisku sędziego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej, co może skutkować negatywnie na gwarantowanie obywatelom prawa do rzetelnego postępowania sądowego wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.
3. Odnośnie do wpływu Ministra Sprawiedliwości na ocenę zdolności sędziego do dalszego orzekania po ukończeniu 67 roku życia, projektowana regulacja poprzez wprowadzenie arbitralnej decyzji ministra co do możliwości dalszego zatrudnienia

sędziego, który jest do tego zdolny ze względu na stan zdrowia i wykazuje gotowość do pełnienia służby do ukończenia 70 roku życia, stanowi naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji oraz godzi w zasadę nieusuwalności sędziego wynikającą z art. 180 ust. 1 Konstytucji.

4. Odnośnie do jawności oświadczeń majątkowych sędziów (art. 1 pkt 33 projektu ustawy) podnieść należy, że zasada jawności oświadczeń majątkowych sędziów została wprowadzona do ustawy w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2016 r., poz. 2103). Obecnie zasada jawności ma być znacznie rozszerzona. Takie rozszerzenie informacji objętych oświadczeniem majątkowym i ich ujawnienie w Biuletynie Informacji Publicznej budzi poważne wątpliwości konstytucyjne. Może ono bowiem stanowić zagrożenie dla sędziego i jego najbliższych. Informacje te będą bowiem dostępne także dla osób, których sprawy sędzia rozstrzygał lub rozstrzyga, w tym również osób oskarżonych o popełnienie przestępstw. Osoby te będą mogły udostępnić im informacje dotyczące majątku odrębnego sędziego i jego majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową wykorzystywać do wywierania nacisków na sędziego lub jego najbliższych. Tym samym proponowana regulacja będzie stanowiła źródło zagrożenia dla niezawisłości sędziego, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, szeroki zakres upublicznianych informacji o stanie majątkowym sędziego i jego małżonka stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjnie gwarantowane tym osobom prawo do prywatności, a tym samym narusza art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Odnośnie do prawa Ministra Sprawiedliwości do żądania przedstawienia akt sprawy (art. 1 pkt 22 projektu ustawy) daje ono w praktyce ministrowi nieograniczony dostęp do akt sądowych, bowiem minister będzie mógł żądać przedstawienia akt w każdej sprawie, dowodząc że działa w celu wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem RP przed sadami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi czy międzynarodowymi sądami arbitrażowymi. Sąd przedstawiający akta sprawy nie będzie mógł tego zweryfikować. Można zatem dopatrywać się tu niezgodności z art. 177 Konstytucji zakazującej Ministrowi Sprawiedliwości ingerencji w toczące się postępowanie sadowe.

Reasumując należy podkreślić, że przedłożony projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zwiększając rolę Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami w proponowanej wersji jest w wielu przypadkach sprzeczny z Konstytucją RP, nie znajduje w niej oparcia i godzi w odrębność władzy sądowniczej. Ogranicza on zasadę niezawisłości sędziowskiej, narusza prawo obywatela do sądu, prawo do ochrony prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych.

Kraków, dnia 9 maja 2016 r.

**Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju
sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw**

I. Uwagi wstępne.

1. Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej powoływany jako: projekt), przekazanego Przewodniczącemu Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 18 kwietnia 2017 roku w trybie art. 55 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Opinia koncentruje się na tych rozwiązaniach projektu, które budzą zastrzeżenia jako niezgodne z Konstytucją. Nie dotyczy zatem projektowanych przepisów, które takich zastrzeżeń nie wywołują, w tym przepisów odnoszących się do zwiększenia efektywności wykorzystywania środków gromadzonych w ramach świadczeń pieniężnych zasądzanych od sprawców przestępstw na fundusz celowy określony w ustawie.

Opiniowany projekt stanowi kolejną, w 2017 roku już trzecią, nowelizację ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych; ustawa ta, poczynając od 2001 roku, była zmieniana ponad 50 razy. Liczba dokonywanych zmian, a także ich zakres, pozwalają stwierdzić, że mamy do czynienia ze stałym reformowaniem sądownictwa, czemu towarzyszą także zmiany ustroju Prokuratury. Permanentne reformowanie władzy sądowniczej,

nasilające się od początku tego stulecia, destabilizuje wymiar sprawiedliwości. Proces zarządzania sądami przez ich reformowanie, inicjowany przez kolejne rządy, niejednokrotnie przy sprzeciwie sędziów, względnie bez konsultacji z sędziami, nie tylko świadczy o przedmiotowym traktowaniu tego środowiska przez władzę ustawodawczą, ale także jest niezgodny z wyrażoną we wstępie do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą, w myśl której prawa podstawowe oparte są na dialogu społecznym. Brak pewności prawa regulującego ustroj sądów uniemożliwia ich funkcjonowanie oparte na kulturze pracy ukształtowanej dzięki stabilnej, długotrwałej praktyce odbierając sędziom poczucie pewności, które warunkuje ich niezawisłość i niezależność sądów. Częste zmiany prawa regulującego ustroj sądów, zwykle podporządkowane politycznym potrzebom większości parlamentarnej i przez nią forsowane, świadczą o ignorowaniu zasad tworzenia prawa. W świetle tych zasad zmiany w obowiązującym prawie powinny być rezultatem złożonego procesu poznawczego obejmującego: określenie celu, ustalenie potencjalnych środków realizacji celu, ustalenie potencjalnych środków prawnych realizacji celu, wybór określonego środka prawnego, ustalenie formy regulacji prawnej, ustanowienie obowiązujących przepisów prawa¹.

Stałe reformowanie ustroju sądownictwa jest w swej istocie zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady podziału u równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności Sądów i Trybunałów od „innych władz” (art. 173 Konstytucji). Trudno o niezależność i odrębność władzy sądowniczej w warunkach arbitralnego zmieniania reguł jej funkcjonowania przez pozostałe władze. Tego rodzaju praktyka jest także nie do pogodzenia z konstytucyjną koncepcją sądu niezależnego i niezawisłego (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jako warunku realizacji prawa do sądu, które jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego.

¹ Por. J. Wróblewski: Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Ossolineum 1985, s. 132 i nast.

Opiniowany projekt nie jest wyjątkiem od dotychczasowej konstytucyjnie wątpliwej praktyki stałego reformowania władzy sądowniczej. Mamy w tym przypadku do czynienia z projektem poselskim, przygotowanym z pominięciem znajdujących zastosowanie do projektów rządowych wymagań dotyczących w szczególności zasięgnięcia opinii zainteresowanych środowisk. Zastosowanie metody polegającej na nadaniu przedłożeniu rządowemu statusu projektu poselskiego jest – niestety częstym – obejściem wymagań dotyczących tworzenia prawa i stanowi przykład złej praktyki legislacyjnej. Pominięcie konsultacji i dyskusji publicznej nie znajduje uzasadnienia w żadnej wartości konstytucyjnej, przeciwnie - jaskrawo narusza zasadę dialogu jako podstawy prawa sformułowaną we wstępie do Konstytucji.

Ocena opiniowanego projektu wymaga przedstawienia konstytucyjnych reguł określających pozycję władzy sądowniczej oraz sprecyzowania konstytucyjnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec władzy sądowniczej.

2. Władza sądownicza w świetle Konstytucji.

W demokratycznym państwie prawnym wartością konstytucyjną określającą tożsamość aksjologiczną ustroju jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, mająca szczególne znaczenie dla zagwarantowania zasady podziału i równowagi władz oraz prawa do sądu.

Wyodrębnienie władzy sądowniczej jako niezależnej od innych władz jest współlistotne zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie podziału władz i ich roli w dziedzinie zagwarantowania praw jednostki „przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”². Podstawowy cel regulacji konstytucyjnej, a więc zagwarantowanie wolności i godności jednostki, wymaga podziału i równowagi władz, którym

² Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/93.

preambuła do Konstytucji nakazuje „dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Podobnie jak pozostałym władzom preambuła nakazuje władzy sądowniczej uczynić godność człowieka „niewzruszoną podstawą” ustroju państwa.

Należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy³.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów⁴.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „tylko (...) wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/04.

⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/99.

wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw jednostki (...)"⁵. W myśl orzecznictwa konstytucyjnego wprowadzone rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”⁶.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. „Sam jednak podział władz nie eliminuje wszelkich powiązań między władzami. Sędziów powołuje Prezydent RP, jako organ władzy wykonawczej, a Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi. Podstawy działalności sądów stanowią akty parlamentu, a więc władzy ustawodawczej. Wskazane powiązania nie mogą naruszać odrębności władzy sądowniczej, co oznacza, że pozostałym władzom nie można powierzać wymiaru sprawiedliwości”⁷.

Art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl

⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/94.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 12/03.

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 28/04.

którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych⁸. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy.

W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji RP, należy „rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej”⁹. Koncepcja i zakres nadzoru w Prawie o ustroju sądów powszechnych są z przytoczonym stanowiskiem doktryny sprzeczne, ponieważ ich podstawą jest założenie zgodności z ustawą zasadniczą opartego na ustawie daleko idącego oddziaływania władzy wykonawczej na strukturę i funkcjonowanie sądownictwa.

Tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i

⁸ Tak L. Garlicki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 89.

⁹ Tak J. Trzczeński: uwagi do art. 173, w: L. Garlicki, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 11.

niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”¹⁰.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala uznać, że wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej może być dokonywane wyjątkowo i powinno znajdować uzasadnienie w określonej wartości konstytucyjnej.

Konstytucja w art. 10 mówi o równowadze władz i nie chroni nierównowagi, z którą mamy do czynienia w praktyce, nacechowanej wynikającą z rozwiązań ustawowych przewagą władzy wykonawczej wobec sądowniczej. Stosunki między podmiotami współsprawującymi każdą z trzech władz (ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą) charakteryzują się własną dynamiką i nie są wolne od napięć.

Art. 178 ust. 1 Konstytucji zawiera – w świetle stanowiska doktryny - następujące elementy: 1) wskazanie zasady niezawisłości sędziowskiej, 2) bezpośrednie odniesienie jej do sfery sprawowania urzędu przez sędziego, 3) ustanowienie podległości sędziego Konstytucji oraz ustawom¹¹. Celem zasady niezawisłości jest stworzenie warunków należytego wykonywania funkcji wymiaru sprawiedliwości. Utrzymywanie statusu niezawisłości jest obowiązkiem sędziego w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, według którego: „poszanowanie i obrona poszczególnych elementów niezawisłości są (...) także konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”¹². Ustawodawca może jednak stworzyć warunki utrudniające sędziemu realizację obowiązku niezawisłości.

¹⁰ Por. B. Dunaj: Słownik języka polskiego, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

¹¹ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 178, w: L. Garlicki, red: Konstytucja RP. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005, s. 6.

¹² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

Według Trybunału Konstytucyjnego treścią zasady niezawisłości jest: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego¹³.

Niezawisłość jest sprawą sumienia sędziego. Ma ona aspekt subiektywny i obiektywny; Trybunał Konstytucyjny zauważa: „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji niezawisłej”¹⁴.

Opiniowany projekt jest przykładem regulacji zawierającej rozwiązania prawne, które mogą podważać społeczną wiarygodność sądu jako instytucji niezawisłej.

3. Pozycja ustrojowa Ministra Sprawiedliwości w świetle Konstytucji.

Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości¹⁵. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji RP) czy premiera (art. 148 Konstytucji RP), ani też z postanowień Konstytucji dotyczących Ministra Sprawiedliwości (art. 187 Konstytucji RP stanowi, że Minister Sprawiedliwości wchodzi w skład Krajowej Rady Sądownictwa; jako członek tej Rady ma stać na

¹³ Ibidem.

¹⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 7/06.

¹⁵ Por. K. Markiewicz: Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda, w: J. Gudowski, K. Weitz, red.: Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, Warszawa 2011, t. II, s. 2917.

straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co jest jego konstytucyjnym zadaniem). Z perspektywy art. 173 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalną taką wykładnię ustawy zasadniczej, która stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej¹⁶.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności „pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości”¹⁷. Trybunał stwierdził, że kompetencje budżetowe sądów i trybunałów „nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy”, a zatem nie przesądzają one „czy zachowana zostanie niezależność sądów i niezawisłość sędziów”¹⁸. Jednak kompetencje takie „mają znaczenie z punktu widzenia zachowania zasady podziału i równowagi władzy, która umożliwia ich harmonijne współdziałanie”¹⁹. Trybunał zauważył, że „może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów”²⁰. Tym samym jednak Trybunał nie wyklucza możliwości uznania ministerialnej ingerencji w sferę działania sądów za niezgodną z zasadami konstytucyjnymi.

Z art. 173 Konstytucji RP wynika, że w odniesieniu do władzy sądowniczej podział władz oznacza separację tej władzy od innych. A zatem w stosunkach pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą element równowagi „sprowadza się jedynie do obowiązku „działania na podstawie i w granicach prawa” (art. 7) oraz podległości „konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. Konstytucji)”²¹.

¹⁶ Por. R. Piotrowski: Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki, w: T. Giaro, red.: Źródła prawa. Teoria i praktyka, Warszawa 2016, s. 38 i nast.

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 2/05.

¹⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 45/07.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Tak J. Trzcíński: op. cit., s. 10.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wprowadza istotną modyfikację art. 173 Konstytucji RP polegającą na uzupełnieniu treści tego artykułu o słowa „w zakresie orzekania”, których w ustawie zasadniczej nie ma. Konstytucja nie stanowi, że Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz w zakresie orzekania, lecz ustanawia zasadę odrębności i niezależności władzy Sądów i Trybunałów, od której przewiduje wyjątki²².

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, „nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. (...) rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami”²³.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaakceptowano dotychczasową rolę Ministra Sprawiedliwości w zakresie oddziaływania na władzę sądowniczą. Trybunał wprawdzie zwraca uwagę na dopuszczalne konstytucyjnie zróżnicowanie rozwiązań dotyczących nadzoru, ale pogląd ten nie znajduje odzwierciedlenia, na jakie zasługuje. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „podstawowym kryterium ustalenia granic wymiaru sprawiedliwości, musi być rozgraniczenie dziedziny, w której sędziowie są niezawisli, oraz sfery wymiaru sprawiedliwości. W tej konfiguracji nakładają się na siebie dwie struktury: struktura sądów jako organów jurysdykcyjnych oraz

²² Por. R. Piotrowski: Władza sądownicza w Konstytucji RP, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 1/2010, s. 20 i nast.

²³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

struktura administracyjna, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. W niektórych wypadkach sfery te mogą pozostawać w konflikcie²⁴. Już sama możliwość zaistnienia tego rodzaju konfliktu zawiera w sobie immanentne ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Jednak Trybunał Konstytucyjny „świadom tego, że istnieją różne systemy relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w zakresie wymiaru sprawiedliwości”, zaliczył do tych systemów sprawowanie administracji wymiaru sprawiedliwości przez władzę wykonawczą lub też władzę sądowniczą względnie system, w którym obydwie władze administrację tę wykonują²⁵. Trybunał uznał, że nie może „przejmować odpowiedzialności za ustawodawcę i poszukiwać najlepszego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów”²⁶. Wydaje się jednak, że ustawodawca najwyraźniej nie prowadził poszukiwań zmierzających w kierunku separacji władzy sądowniczej zgodnie z literą art. 173 Konstytucji i w tym zakresie nie wprowadzono w życie regulacji zawartej w ustawie zasadniczej. Było to zapewne wynikiem ciśnienia dotychczasowych doświadczeń²⁷, nawiązania „do zastanych rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza jeśli mają one długą tradycję”²⁸. Należy jednak pamiętać, że tradycja rządów autorytarnych, szczególnie eksponujących rolę Ministra Sprawiedliwości wobec sądów, nie może powodować erozji zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawnego.

Według Trybunału Konstytucyjnego sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami przez Ministra Sprawiedliwości znajduje uzasadnienie ze względu na konieczność zapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania sądownictwa oraz prawidłowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na

²⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 45/07.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. R. Piotrowski: op. cit., s. 24.

²⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/12.

sądownictwo. Zdaniem Trybunału do ustawodawcy „należy wybór, czy nadzór (...) zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane (...) władzy wykonawczej”²⁹. Jednak nadzór ministra „może się rozciągać na działalność administracyjną organów władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym, jakkolwiek jest niedopuszczalny w stosunku do sprawowania władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym”³⁰.

Zagadnienie nadzoru władzy wykonawczej nad funkcjonowaniem sądów stanowi materię konstytucyjną, a nie ustawową. Ustawa zasadnicza nie może być przecież interpretowana z punktu widzenia treści ustaw, ponieważ stanowiłoby to naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego jest ona najwyższym prawem. W związku z tym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądów powszechnych nie mogą być w ustawach interpretowane rozszerzająco. Tego rodzaju interpretacja sprowadza bowiem immanentne ryzyko niezgodności z konstytucyjnym umocowaniem kompetencyjnym Ministra Sprawiedliwości. Opiniowany projekt zawiera rozwiązania dotyczące roli Ministra Sprawiedliwości, którym brak wystarczającej podstawy konstytucyjnej.

Ustawowe rozszerzanie zakresu uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa jest tym bardziej konstytucyjnie wątpliwe, że w świetle obowiązującej ustawy Prawo o prokuraturze³¹ to właśnie Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów kierującym uch działalnością. Ustawa Prawo o prokuraturze sytuuje Ministra Sprawiedliwości w roli swego rodzaju zwierzchnika jednej ze stron występujących przed sądami. Nie może on zatem występować w podobnej roli w stosunku do sądów, ponieważ w zasadniczy sposób podważałoby to ich niezależność i niezawisłość wobec jednej ze stron toczących się przed sądami

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Dz. U. z 2016 r. , poz. 177 ze zm.

postępowań. Byłoby to równoznaczne z istotnym ograniczeniem społecznej wiarygodności sądownictwa.

II. Ocena zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją RP.

1. Powoływanie i odwoływanie prezesów i wiceprezesów sądów przez Ministra Sprawiedliwości.

Art. 1 pkt 6 projektu jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ nadaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo powoływania prezesa i wiceprezesa sądu apelacyjnego, okręgowego i rejonowego. Projekt pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na korzystanie z tego uprawnienia w sposób dyskrecjonalny i arbitralny zrównując w ten sposób prezesów z podległymi Ministrowi urzędnikami. W myśl art. 1 pkt 7 projektu Minister odwołuje prezesa i wiceprezesa sądu według swego uznania, gdyż określone w projekcie przesłanki mają charakter uznaniowy, a opinia Krajowej Rady Sądownictwa, której Minister ma obowiązek zasięgnąć, nie jest dla niego wiążąca. Uprawnienie do powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów wykracza poza zakres nadzoru administracyjnego i nie da się pogodzić z zasadą równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), zwłaszcza wobec konstytucyjnego wymogu odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji). W przypadku tego uprawnienia Ministra równowaga została naruszona, skoro władza wykonawcza zyskuje możliwość arbitralnego i nieodwołalnego decydowania o składzie władzy sądowniczej. Wiarygodność sądu kierowanego przez prezesa zależnego od polityka, a zarazem swego rodzaju strony wielu postępowań – w takiej roli występuje przecież zwierzchnik prokuratorów – może budzić zasadnicze wątpliwości. Konstytucja wyklucza usytuowanie kierownika sądu w roli funkcjonariusza władzy wykonawczej zależnego od woli zwierzchnika. Projektowane

rozwiązanie jest tym bardziej wątpliwe, że ostatnia nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych³² całkowicie uzależnia od Ministra Sprawiedliwości także dyrektora sądu.

W tym kontekście na podkreślenie zasługuje wątpliwa rola przepisu pozwalającego na powołanie sędziego sądu niższego szczebla na stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu wyższego szczebla (art. 1 pkt 6 projektu i art. 5 pkt 2 projektu). Rozwiązanie to stwarza ryzyko dysfunkcyjnych zakłóceń wynikających z braku wymagań dotyczących stażu pracy na stanowisku sędziego sądu danego szczebla jako przesłanki powołania na stanowisko prezesa. Projektowane przepisy mogą sprzyjać uzależnieniu prezesa tak powołanego od Ministra Sprawiedliwości, a zatem od władzy wykonawczej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący”, ponieważ nie sposób „jednoznacznie oddzielić funkcji administracyjnej od orzeczniczej prezesów sądów”³³. Zdaniem Trybunału „jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracyjnego narusza zasadę niezależności sądu”³⁴.

Tymczasem projekt przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów według jego własnego uznania, co jest niezgodne z zasadą odrębności i niezależności sądów, a także z zasadą niezawisłości sędziowskiej. W przypadku odwołania niezgodność tę wzmacnia dyskrejonalny charakter przesłanki odwołania jaką jest – w myśl projektu – „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojęcie „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest

³² Dokonana ustawą z dnia 23 marca 2017 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 803.

³³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/93.

³⁴ Ibidem. Podobnie w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

„klasyczną klauzulą generalną, o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych”. W konsekwencji powoduje to, że „dyskrecjonalność decyzji organu podejmującego decyzję w oparciu o tę przesłankę jest bez porównania większa, co może prowadzić do nadmiernie szerokiego czy wręcz arbitralnego wykorzystywania tej przyczyny odwołania prezesa sądu”³⁵.

Trybunał Konstytucyjny, co należy podkreślić, uznał³⁶ za niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji przepis upoważniający Ministra Sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów, niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych, nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Według Trybunału kwestionowane w jego wyroku rozwiązanie „umożliwia podjęcie decyzji przez Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu prezesa także wtedy, kiedy opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest negatywna, a więc ocena wystąpienia przesłanki „dobro wymiaru sprawiedliwości” była odmienna od tej, którą kierował się organ władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie może prowadzić w konsekwencji do naruszenia niezależności sądu, a jest to – obok gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji), drugie podstawowe kryterium określające pozycję władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (art. 173). Nie można tu pomijać faktu, że do kompetencji prezesa sądu należą, jak wskazywano, nie tylko funkcje z zakresu administracji sądowej, ale także pewne funkcje jurysdykcyjne”³⁷. Wyrok Trybunału wiąże ustawodawcę, co wyklucza uchwalenie projektowanego przepisu art. 27 Prawa o ustroju sądów powszechnych o analogicznej treści.

2. Uzależnienie działalności prezesów i wiceprezesów sądów oraz sędziów funkcyjnych od Ministra Sprawiedliwości.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Por. sentencja wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

³⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

W myśl art. 1 pkt 14 projektu Minister Sprawiedliwości „w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego” dokonuje „oceny informacji rocznych o działalności sądów” oraz „ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego” i „kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów oraz wydaje stosowne zarządzenia”. Jednakże art. 9 obowiązującego Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd jego zadań. Według art. 9 a Prawa o ustroju sądów powszechnych wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania, sprawują prezesi sądów, a zewnętrzny nadzór administracyjny nad tą działalnością sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru. Projekt zmienia ten model powierzając Ministrowi Sprawiedliwości kierowanie wewnętrznym nadzorem administracyjnym, co stanowi ingerencję w sferę niezależności sądów i zagraża ich niezawisłości, o której mowa w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej jako o wyznaczniku konstytucyjnej tożsamości sądu.

Projektowane w projekcie rozwiązania z jednej strony uzależniają powołanie i odwołanie prezesa sądu od woli Ministra Sprawiedliwości niezależnej od samorządu sędziowskiego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, z drugiej powierzają Ministrowi Sprawiedliwości kierowanie wewnętrznym nadzorem administracyjnym nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Narusza to zasadę niezależności sądu.

Zgodnie z proponowanym w art. 1 pkt 15 projektu nowym przepisem art. 37 ga Minister Sprawiedliwości może nie tylko wydawać „stosowne zarządzenia” wiążące prezesów sądów, ale także „w razie stwierdzenia

uchybień w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych przez prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego, (...) może zwrócić na uchybienie uwagę na piśmie i żądać usunięcia jego skutków”. W razie złożenia zastrzeżenia wobec uwagi przez prezesa sądu Minister może „uchylić uwagę” albo przekazać sprawę do rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa. Projekt przewiduje, że zwrócenie uwagi może być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego. Według art. 1 pkt 16 projektu Minister Sprawiedliwości ocenia informacje roczne o działalności sądów według własnych kryteriów. Ocena negatywna może być połączona z obniżeniem dodatku funkcyjnego, ocena pozytywna z jego podwyższeniem. Uzależnienie kryteriów oceny od uznania Ministra Sprawiedliwości wyznacza prezesom sądów rolę wykonawcy woli rządu, a więc rolę organu quasi-wykonawczego, co jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

W praktyce funkcjonowania prezesów sądu czynności administracyjne są ściśle związane z czynnościami jurysdykcyjnymi. Z tego względu podporządkowanie prezesów sądów nadzorowi administracyjnemu Ministra Sprawiedliwości stwarza immanentne ryzyko ingerencji władzy wykonawczej w sferę jurysdykcyjną, związane z wymuszoną akceptacją zarządzeń Ministra Sprawiedliwości powodującą ograniczenie niezawisłości sędziowskiej.

3. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do arbitralnego odwołania, w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektu, prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów, a prezesom sądów apelacyjnych i okręgowych prawa do arbitralnego odwołania przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji oraz wizytatorów w podległych im sądach.

Projekt przyznaje te kompetencje w art. 18. Mają one charakter całkowicie arbitralny, ponieważ Minister Sprawiedliwości oraz prezesi i

wiceprezesa sądów mogą działać „bez zachowania wymogów” ustawowych. Podobne kompetencje przyznano Ministrowi Sprawiedliwości w art. 19 projektu w odniesieniu do prezesów sądów wojskowych i ich zastępców. Z tego względu art. 18 i art. 19 projektu są niezgodne z art. 2 Konstytucji, w świetle którego – w myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zakaz arbitralizmu w działaniu władz publicznych³⁸. Ustawa nie może – w zgodzie z Konstytucją – przyznawać organowi władzy publicznej prawa do działania bez podstaw ustawowych. Stosownie do art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a to oznacza, że ustawa nie może zwalniać organów władzy publicznej z ich konstytucyjnego obowiązku, ustanawiając uprawnienie do działania w pełni dyskrecjonalnego w sferze tak newralgicznej z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, jak sądownictwo. Projektowane rozwiązanie stanowi zarazem naruszenie niezależności sądu i niezawisłości sędziów ze względu na ścisły związek administracyjnych i jurysdykcyjnych funkcji prezesów sądów. Przewidziana w projekcie weryfikacja kadry kierowniczej w sądownictwie powszechnym ma charakter – ze względu na brak kryteriów ustawowych – pozamerytoryczny i jest równoznaczna ze stworzeniem ustawowych przesłanek swego rodzaju stanu nadzwyczajnego w sądach, co może znacząco osłabić ich zdolność do skutecznego działania, a w konsekwencji zagrozić realizacji prawa do sądu.

4. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do arbitralnego decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek emerytalny.

Projekt uzależnia dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął wiek przechodzenia w stan spoczynku od decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanej według dyskrecjonalnych kryteriów.

³⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

Projektowana regulacja narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) ze względu na arbitralny charakter decyzji Ministra Sprawiedliwości oraz zasadę podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), ponieważ zakłada właściwość władzy wykonawczej do kształtowania składu władzy sądowniczej w zakresie nie znajdującym umocowania w Konstytucji. Rozwiązanie to jest ponadto niezgodne z art. 180 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego sędziowie są nieusuwalni. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „postanowienia art. 180 konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całości i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej. Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezależnego wymierzania sprawiedliwości. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada nieusuwalności sędziów, w szczególności wykluczająca powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego”³⁹. Według Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie w ustawie elastycznych rozwiązań dotyczących konsekwencji osiągnięcia przez sędziego wieku emerytalnego wymaga ustalenia „czy ustanowienie owej dozy elastyczności daje się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby - jak w okresie PRL - zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej”⁴⁰. Projekt uzależniając dalsze pełnienie urzędu przez sędziego od zgody Ministra Sprawiedliwości sprzyja szczególnie drastycznej postaci sprzeniewierzenia się obowiązkom sędziego wynikającym z

³⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/98.

⁴⁰ Ibidem.

zasady niezawisłości, jaką jest „naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m. in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wpływających z tego korzyściach”⁴¹. Prowadzi to „do pojawienia się zjawiska „sędziego dyspozycyjnego”, a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości”⁴². Projektowane rozwiązanie jest zatem nie do pogodzenia z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Przewidziane w projekcie obniżenie granicy wieku przejścia sędziego w stan spoczynku nie znajduje racjonalnego uzasadnienia ze względu na negatywne konsekwencje projektowanego rozwiązania dla kompetentnego i efektywnego funkcjonowania władzy sądowniczej.

5. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do ustalania, w porozumieniu z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych listy lekarzy orzeczników ZUS uprawnionych do przeprowadzania badań stwierdzających zdolność sędziego do pełnienia obowiązków oraz wskazania lekarza przeprowadzającego badanie.

Stosownie do art. 1 pkt 28 projektu sędzia w okresie urlopu rehabilitacyjnego (przeznaczonego dla sędziów, którzy pozostają czasowo niezdolni do pełnienia urzędu po okresie sześciu miesięcy korzystania ze zwolnienia lekarskiego lub urlopu dla poratowania zdrowia) jest obowiązany poddać się badaniu przeprowadzanemu przez lekarza orzecznika ZUS. Projekt nie określa kryteriów, którymi ma się kierować Minister przy sporządzaniu listy oraz wyznaczaniu konkretnego lekarza jako właściwego do przeprowadzenia badania. Pozostawienie tej kwestii do arbitralnego, dyskrejonalnego rozstrzygnięcia Ministrowi Sprawiedliwości podważa zaufanie do tego rodzaju procedury i stwarza zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

Przedmiotowe badanie ma charakter obowiązkowy; niepoddanie się badaniu powoduje obniżenie wynagrodzenia albo uposażenia oraz pociąga za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną (art. 71 f dodany przez projekt), co oznacza automatyzm i dublowanie sankcji niedopuszczalne w świetle art. 2 Konstytucji ze względu na nieproporcjonalność ingerencji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały ustalone ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem⁴³ Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję⁴⁴.

Rozwiązanie przewidziane w projekcie jest ponadto niezgodne zarówno z prawem do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do prywatności i decydowania o życiu osobistym (art. 47 Konstytucji). Obniżenie wynagrodzenia jest niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego

⁴³ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/07.

⁴⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawach o sygn. P 11/98 i K 26/00

sędziom zapewnia się wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków.

Narusza niezależność sądów i niezawisłość sędziów projektowane rozwiązanie polegające na tym, że Minister Sprawiedliwości może zdecydować, czy niepoddanie się badaniu nastąpiło z przyczyn niezależnych od sędziego. Rozstrzygnięcie Ministra nie podlega przy tym żadnej kontroli, co sytuuje sędziów w roli osób poddanych władzy wykonawczej.

Projektodawca nadaje pożytecznej konstrukcji urlopu rehabilitacyjnego kształt niezgodny z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

6. Przyznanie Prezydentowi RP prawa do ustalania, w porozumieniu z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych listy lekarzy orzeczników ZUS uprawnionych do przeprowadzania badań stwierdzających zdolność sędziego do pełnienia obowiązków oraz wskazania lekarza przeprowadzającego badanie.

Projekt przewiduje zastosowanie analogicznego do przedstawionego w pkt 5 niniejszej opinii - przeznaczonego dla sędziów sądów powszechnych - rozwiązania wobec sędziów Sądu Najwyższego w drodze odpowiedniej nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym. W myśl art. 7 pkt 2 projektu Prezydent RP wykonywałby – w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego – uprawnienia tożsame z przysługującymi Ministrowi Sprawiedliwości wobec sędziów sądów powszechnych. Projekt jest w tym zakresie niezgodny z art. 126 ust.2 Konstytucji określającym zadania Prezydenta RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej: a) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, b) stoi

na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji”⁴⁵.

Zdaniem Trybunału „ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”⁴⁶. Żaden z celów wskazanych w tym przepisie Konstytucji nie legitymizuje kompetencji przyznanych Prezydentowi RP przez projekt. Ponadto realizacja tych kompetencji wymagałaby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, ponieważ nie należą one do prerogatywy prezydenckiej. Powodowałoby to dodatkowe – konstytucyjnie niedopuszczalne – uzależnienie sędziów od władzy wykonawczej.

7. Skierowanie na badania lekarskie sędziów przeniesionych w stan spoczynku, którzy nie ukończyli określonego ustawowo wieku.

Art. 20 i art. 21 projektu przewidują, że Minister Sprawiedliwości kieruje na badanie przeprowadzane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych sędziów (sądów powszechnych i Sądu Najwyższego), którzy nie ukończyli 60 roku życia (kobiety) i 65 roku życia (mężczyźni), przeniesionych w stan spoczynku w sytuacji, gdy z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnili służby przez okres roku. Celem badania jest rozstrzygnięcie w przedmiocie zdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Ustawowe podważenie dokonanych już na podstawie obowiązującej ustawy

⁴⁵ Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

⁴⁶ Ibidem.

rozstrzygnięć dotyczących sytuacji sędziów podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych.

8. Nowe reguły dotyczące jawności oświadczeń majątkowych sędziów.

Projekt rozszerza zakres informacji objętych oświadczeniem majątkowym sędziów podlegającym udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Rozwiązanie to stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz w sferę prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). W myśl art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Projekt wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie tego prawa, ponieważ nie jest ono niezbędne dla ochrony interesu publicznego, a efekty ograniczenia nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na składających oświadczenia majątkowe. Stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Projekt rozszerzając zakres informacji objętych oświadczeniem majątkowym sędziów nieproporcjonalnie ogranicza prawo do ochrony danych osobowych sędziów.

Antykorupcyjne cele projektu mogą zostać osiągnięte na dotychczasowych zasadach, bez ingerencji w prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych. Oświadczenia majątkowe są przecież analizowane zarówno przez odpowiednie kolegium sądu apelacyjnego, jak i urząd skarbowy. Należy podkreślić, że projekt zrównuje status sędziów w zakresie jawności oświadczeń majątkowych ze statusem urzędników i polityków, co jest niezgodne z zasadą podziału i równoważenia władz (art. 10 Konstytucji), zasadą niezależności i odrębności sądów (art. 173 Konstytucji), zasadą niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Dane zawarte w

oświadczeniach majątkowych mogą zostać wykorzystane przez podsądnych na szkodę sędziego. Publikacja oświadczeń majątkowych może też niekiedy zachęcać do korumpowania sędziów i ułatwiać wywieranie na nich nacisków, stwarzając zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Oświadczenia majątkowe sędziów mogą zawierać informacje dotyczące osób, których nie dotyczy obowiązek składania tego rodzaju oświadczeń. Ograniczenia prywatności tych osób będą więc rażąco nieproporcjonalne.

Rozszerzenie zakresu informacji wymaganych w oświadczeniu majątkowym może sprzyjać wykorzystaniu złożenia oświadczenia nieprecyzyjnego lub niepełnego do wywierania nacisków na sędziego. Kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych sędziów może naruszać niezawisłość sędziów ze względu na możliwości dyskrecyjnego wykorzystania rezultatów kontroli.

Zgodnie z art. 87 obowiązującej ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych „podmiot uprawniony do odebrania oświadczenia” na wniosek zainteresowanego sędziego może objąć informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla sędziego lub osób dla niego najbliższych. Prawo o ustroju sądów powszechnych przyznaje jednak Ministrowi Sprawiedliwości prawo do zniesienia tej klauzuli. Projekt utrzymując to uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, wyłącza je jednak wobec dyrektorów sądów, co uzasadnia wprowadzenie podobnego wyłączenia również wobec sędziów, a więc rezygnację z kompetencji przyznanej Ministrowi w ustawie już obowiązującej. Tego rodzaju uprawnienie może ułatwić władzy wykonawczej wywieranie presji na poszczególnych sędziów, co stwarza zagrożenie dla ich niezawisłości. Projekt nie przewiduje możliwości kwestionowania przez sędziego dokonanego przez Ministra Sprawiedliwości zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone”, co oznacza sprowadzenie sędziego do roli osoby w pełni uzależnionej od Ministra

w zakresie korzystania z przysługujących jej konstytucyjnych praw. Minister Sprawiedliwości nie może dysponować prawami sędziego arbitralnie i ostatecznie, ponieważ kształtuje to pozycję prawną sędziego w sposób nie dający się pogodzić z jego niezależnością i niezawisłością.

Ponadto należy podkreślić, że art. 14 projektu zakłada stosowanie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2013) do oświadczeń złożonych przed datą wejścia w życie tej ustawy, a więc wbrew zasadom przyzwoitej legislacji obejmującym zakaz retroaktywności. Przepis ten jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Według Trybunału Konstytucyjnego naruszenie zakazu retroaktywności jest możliwe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony wartości konstytucyjnej uznanej za ważniejszą aniżeli wartości chronione zakazem retroakcji, przy czym nie jest możliwa realizacja tej wartości bez naruszenia zakazu retroakcji⁴⁷. Uzasadnienie projektu nie wskazuje wartości konstytucyjnej pozwalającej na naruszenie zakazu retroakcji.

9. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków w Kancelarii Prezydenta RP oraz w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Projekt przewiduje w art. 1 pkt 29 przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków w Kancelarii Prezydenta RP na wniosek Prezydenta RP oraz do pełnienia obowiązków w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na wniosek tego ministra. Projektowane przepisy stwarzają zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej co najmniej w ten sposób, że mogą sprzyjać przypuszczeniu o istnieniu zależności między rozstrzygnięciami danego sędziego a przesłankami delegowania go do pracy w strukturze władzy

⁴⁷ Por. przykładowo uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. K 47/05.

wykonawczej. Projekt zaciera granicę między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w stopniu niedopuszczalnym ze względu na zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji). Proponowane rozwiązanie stwarza zagrożenie dla sprawności działania władzy sądowniczej, ponieważ zmniejsza liczbę sędziów orzekających i tym samym zwiększa obciążenie pracą, a więc ogranicza skuteczność ich działania. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „wyrazem niezależności i odrębności, o czym mowa w art. 173 Konstytucji, jest m.in. ustawowa niepołączalność stanowisk sędziowskich z mandatem członka parlamentu, czy rządu. Z tego punktu widzenia musi budzić niepokój, na przykład, praktyka pełnienia przez sędziów różnego rodzaju funkcji w administracji rządowej, w szczególności zatrudniania ich w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości, (...)”⁴⁸. Proponowane rozwiązanie narusza zasadę podziału władz, ponieważ zaciera granice między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, której odrębność od pozostałych władz jest wartością konstytucyjną. Projekt, w zakresie, w jakim rozszerza uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pracy w strukturach władzy wykonawczej jest niezgodny z art. 10 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

10. Rozszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości do żądania przedstawienia akt sprawy.

Projekt przewiduje w art. 1 pkt 22, że Minister Sprawiedliwości może zażądać przedstawienia mu akt sprawy, w której sąd zwrócił się o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej, a także zażądać przedstawienia akt sprawy w związku z reprezentowaniem Rzeczypospolitej (dodany art. 53 c Prawa o ustroju sądów powszechnych). Prowadzi to – zwłaszcza w powiązaniu z nowymi narzędziami nadzorczymi, o których była

⁴⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

już mowa w niniejszej opinii - do zwiększenia możliwości oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na wykonywanie funkcji jurysdykcyjnej przez sędziów w zakresie przekraczającym uprawnienia do sprawowania nadzoru zewnętrznego i zagrażającym niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym wyrokiem, jak i akt spraw sądowych będących w toku ingeruje w istotę władzy sądowniczej oraz narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej”⁴⁹. Zdaniem Trybunału tego rodzaju uprawnienie Ministra Sprawiedliwości może „wywoływać efekt mrozący dla sędziego, a co za tym idzie – wywierać choćby pośrednią presję na sposób rozstrzygnięcia przez niego sprawy. (...) już sama możliwość żądania akt postępowania przez organ władzy wykonawczej może być w opinii publicznej odbierana jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości”⁵⁰ i „podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz”⁵¹.

11. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do przeniesienia na Skarb Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne.

Projekt przewiduje przyznanie tego rodzaju prawa Ministrowi Sprawiedliwości działającemu w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Przeniesienie ma następować za wynagrodzeniem i dotyczyć niektórych uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych. Przeniesienie byłoby możliwe, jeżeli zagrożona jest ciągłość działania lub sprawność funkcjonowania programu komputerowego lub systemu

⁴⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/15.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

teleinformatycznego wykorzystującego program komputerowy, a zapewnienia ich sprawności działania lub ciągłości funkcjonowania wymaga ważny interes państwa lub dobro wymiaru sprawiedliwości, zaś porozumienie w tym zakresie z osobą, której przysługują majątkowe prawa autorskie do programu komputerowego napotyka na przeszkody.

Sformułowania projektu dotyczące przesłanek działania Ministra Sprawiedliwości mają ogólny charakter. Ich nieokreśloność – zwłaszcza brak przesłanek ustalania wysokości wynagrodzenia należnego osobie, której przysługują prawa majątkowe autorskie - powoduje, że uprawnienia Ministra mogą prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe, mającej cechy wyłączenia niezgodnego z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

III. Konkluzja opinii.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że suma niezgodnych z Konstytucją przepisów projektu oznacza proponowaną w ustawie zwykłej zasadniczą zmianę konstytucyjnego ustroju państwa, polegającą na naruszeniu odrębności i niezależności sądów w zakresie przedstawionym w niniejszej opinii, a przez to zniesieniu konstytucyjnie wymaganej równowagi władz. Projekt zwiększa rolę Ministra Sprawiedliwości wobec władzy sądowniczej stwarzając pozakonstytucyjną podstawę ustawową do działań przekraczających granice zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Granice te ustalano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odwołując się do „zastanych rozwiązań organizacyjnych”, zwłaszcza tych, które „mają długą tradycję”⁵². Jednakże odwoływanie się w demokratycznym państwie prawnym do tradycji stanowiących zaprzeczenie tożsamości tego państwa nieuchronnie tę tożsamość zmienia, czego przykładem jest projekt. Projektowane rozwiązania, o których mowa w opinii, ograniczają niezależność sądów i niezawisłość sędziów

⁵² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/12.

stanowiące konieczną przesłanką realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Według Trybunału Konstytucyjnego „przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”⁵³. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zagwarantowanie prawa do sądu w zakresie i formach określonych przez ustawodawcę, który jednak ma obowiązek respektowania w najwyższym możliwym stopniu reguł konstytucyjnych. Projektowane przepisy wymienione w niniejszej opinii nadają władzy sądowniczej kształt uniemożliwiający jej działanie w sposób zgodny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co narusza prawo do sądu niezależnego od władzy wykonawczej, stanowiące podstawę demokratycznego państwa prawnego.

⁵³ Ibidem.