

**UCHWAŁA Nr 412/2016**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 31 maja 2016 r.

w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zwanej dalej „Konstytucją”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

1) art. 9 i 9a § 2 w zw. z art. 37f § 1 i 2 oraz art. 37g § 1-3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015r. poz. 133 ze zm.) w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177) są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 w związku z Preambułą Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w zakresie w jakim przyznają Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego - naczelnemu organowi prokuratury, uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania w charakterze strony przed sądami, prawo do sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych;

2) art. 22 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015r. poz. 133 ze zm.) w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177) jest niezgodny z art. 2, art.

7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, przez to, że przewiduje podległość prezesa sądu, w zakresie w jakim dotyczy kierowania działalnością administracyjną sądu, Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego - to jest naczelnemu organowi prokuratury uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania w charakterze strony przed sądami;

3) art. 32 § 7 pkt 1 oraz § 9 i 10 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2015 poz. 133 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu uprawnienie do wyznaczenia osoby pełniącej obowiązki dyrektora sądu bez przeprowadzenia procedury konkursowej i udziału prezesa sądu oraz możliwość korzystania z tego szczególnego trybu bez realnie określonych ograniczeń czasowych, mimo że uprawnienia ustawowe dyrektora sądu mają istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania w sądzie funkcji orzeczniczych i sprawowania wymiaru sprawiedliwości;

4) art. 178 § 1 i art. 179 § 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2015 poz. 133 ze zm.) są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim pomijają udział prezesa sądu w opracowywaniu planów finansowych oraz pozbawiają prezesa sądu jakiegokolwiek wpływu na kierowanie gospodarką finansową sądu i działalność inwestycyjną sądu, mimo że tego rodzaju zadania o charakterze finansowo-administracyjnym mają istotny wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sądy i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, przyznając te kompetencje dyrektorowi sądu podlegającemu bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu;

5) art. 77 § 1-3a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2015 poz. 133 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu arbitralne prawo do wskazywania spośród sędziów sądów powszechnych kandydatów na delegację do innych sądów, Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu lub przez niego nadzorowanych, Biura Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz

międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej, a także do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe;

6) art. 77 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2015 poz. 133 ze zm.) w zw. z art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 w związku z Preambułą Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w zakresie w jakim różnicuje uprawnienia dotyczące odwołania lub ustąpienia z delegacji sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu oraz sędziów delegowanych do sądów, Biura Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej, a także do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, a także dopuszcza możliwość odwołania przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego sędziego delegowanego do wykonywania czynności orzeczniczych w innym sądzie w każdym czasie, bez uwzględnienia wpływu takiej decyzji na toczące się postępowania sądowe rozpoznawane z jego udziałem;

7) art. 85 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015r. poz. 133 ze zm.) w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 w związku z Preambułą Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w zakresie w jakim nadaje Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego - to jest naczelnemu organowi prokuratury uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania

w charakterze strony przed sądami – uprawnienie do zwalniania sędziów sądów powszechnych z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, bez możliwości odwołania się od takiej decyzji przez sędziego lub strony i uczestników postępowania (zarówno w sprawie, w której zeznania mają zostać złożone, jak i tych, których okoliczności dotyczą) do sądu w trybie kontroli instancyjnej, celem zbadania zgodności z prawem takiej decyzji;

8) art. 85 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015r. poz. 133 ze zm.) w zw. z art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) i w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 w związku z Preambułą Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w zakresie w jakim nadaje Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego - to jest naczelnemu organowi prokuratury uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania w charakterze strony przed sądami – uprawnienie do zwalniania sędziów sądów wojskowych z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, bez możliwości odwołania się od takiej decyzji przez sędziego lub strony i uczestników postępowania (zarówno w sprawie, w której zeznania mają zostać złożone, jak i tych, których okoliczności dotyczą) do sądu w trybie kontroli instancyjnej, celem zbadania zgodności z prawem takiej decyzji;

9) art. 5 § 2 w zw. z art. 15 § 1 i § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177) są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 w związku z Preambułą Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w zakresie w jakim przyznają Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd

Prokuratora Generalnego - naczelnemu organowi prokuratury, uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania w charakterze strony przed sądami, prawo do sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów wojskowych, w szczególności prawo do decydowania o tym kiedy dochodzi do uchybienia w zakresie sprawności postępowania;

10) art. 14 § 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, przez to, że przewiduje podległość prezesów wojskowych sądów okręgowych, w zakresie dotyczącym wykonywania czynności nadzoru służbowego i administracji sądowej przewidzianych w przepisach postępowania sądowego oraz w regulaminach urzędowania, a także innych czynności określonych w ustawach i odrębnych przepisach, Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego - to jest naczelnemu organowi prokuratury uprawnionemu do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym występowania w charakterze strony przed sądami;

11) art. 26 § 1 i art. 26a § 1 w zw. z art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w zw. z art. 77 § 2-2b, § 3a, § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2015 poz. 133 ze zm.) oraz w zw. z art. 1 § 2, art. 2, art. 3 § 1 pkt 1, art. 5, art. 7 § 2, art. 9 § 2, art. 12 § 1, 2, 3 i 4 oraz art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu działającemu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej uprawnienie do delegowania sędziów sądów wojskowych do innych sądów wojskowych, powszechnych i administracyjnych oraz Sądu Najwyższego, a także do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu lub przez niego nadzorowanych, Biura Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a także do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe.

## UZASADNIENIE

### I

Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadania Rady w tym zakresie realizowane są m.in. przez ocenę konstytucyjności prawa, która dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ramach procedury oceny konstytucyjności prawa Rada uprawniona jest do inicjowania kontroli w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji).

### II

Krajowa Rada Sądownictwa 29 września 2007 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej u.s.p.). Rada zakwestionowała wówczas w szczególności zgodność art. 9 u.s.p. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz zgodność art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a u.s.p. z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek w tym zakresie Krajowa Rada Sądownictwa argumentowała, że:

1. Art. 9 u.s.p. jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa, co wynika z posłużenia się w tym przepisie niejednoznacznym i niedookreślonym pojęciem "zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości". W ocenie Rady, to że sposób sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów precyzuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, naruszało zasady określoności prawa, co przejawiało się w stworzeniu luki znaczeniowej wynikającej z posłużenia się niejednoznacznym pojęciem w niejednoznacznym kontekście. Wypełnienie tej luki powierzono organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, który uzyskuje możliwość sprawowania władzy dyskrecjonalnej i arbitralnej nad działalnością administracyjną sądów. Zdaniem Rady nie było precyzyjnie określone, czy kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wynikają z art. 9 u.s.p., czy też ma on jedynie takie kompetencje, które zostały określone w rozdziale 5 tej ustawy. Rada wskazała ponadto, że art. 9 u.s.p. nie precyzuje jakie są inne

niż podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, które wykonuje Minister Sprawiedliwości. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała także, że ustawodawca, wprowadzając instytucję nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości, nadmiernie ingeruje w sferę niezależności sądów i narusza niezawisłość sędziowską w sposób nieproporcjonalny do zamierzonego celu, jakim jest sprawność sądownictwa.

2. Art. 9 u.s.p. jest niezgodny z art. 10 Konstytucji, z uwagi na to, że żadna wartość konstytucyjna nie uzasadnia ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działanie i organizację władzy sądowniczej. Rada wskazała, że sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie samej władzy sądowniczej (np. nadzór prezesów sądów).

3. Art. 9 u.s.p. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na to, że zwierzchni nadzór ministra "nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości" podważa zasadę odrębności i niezależności sądu od władzy wykonawczej.

4. Art. 9 u.s.p. jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, ponieważ konstrukcja nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości jest nie do pogodzenia z określonym w art. 173 Konstytucji modelem relacji pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą. Konstrukcja ta stwarza niebezpieczeństwo ingerencji władzy wykonawczej w działalność sądów bezpośrednio związaną z wymiarem sprawiedliwości, dopuszczając nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości.

5. Ograniczenie odrębności władzy sądowniczej polegające na ustawowym umocowaniu zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości powinno być zakotwiczone dodatkowo w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Pominięcie nadzoru w art. 176 ust. 2 Konstytucji wyznacza wzorzec kontroli konstytucyjności dla art. 9 u.s.p. i prowadzi do wniosku, że treść art. 9 kwestionowanej ustawy wykracza poza zadania określone w art. 176 ust. 2 Konstytucji.

6. Art. 9 u.s.p. jest niezgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na to, że wprowadza ograniczenie niezależności mogące powodować wpływ lub kontrolę Ministra Sprawiedliwości w konkretnej sprawie, jeśli będzie on wykonywał zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Rada podniosła również, że może dojść do uszczuplenia niezależności sędziego wobec Ministra Sprawiedliwości sprawującego osobiście nadzór zwierzchni zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu

sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 189, poz. 1564 ze zm.) przez „bieżącą lub okresową kontrolę toku postępowania w sprawach indywidualnych”.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zarzuciła, że niekonstytucyjne jest powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy art. 77 ust. 1, 2, 2a, 3, 3a u.s.p., swobodnej kompetencji do delegowania sędziego poza jego dotychczasowe miejsce służbowe. Regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę podziału władz oraz zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Prowadzi do sytuacji, w której o zakresie władzy sądowniczej i prawie wydawania przez sędziego orzeczeń, w określonych sprawach, na określonym obszarze i w określonym czasie, miałby decydować naczelny organ administracji rządowej. Krajowa Rada Sądownictwa podniosła także, że nieprzenoszalność sędziego jest jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Odstępstwo w tej mierze może być dokonane "na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie" i nie może być oddane samodzielnej decyzji władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 15 stycznia 2009 r. o sygnaturze K 45/07 orzekł między innymi, że art. 9 u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny przeprowadził analizę problematyki sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w tym nad działalnością administracyjną bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. W ramach tej analizy wyraził pogląd, że może istnieć taka sfera działania sądów, w obrębie której ingerencja Ministra Sprawiedliwości, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, pod warunkiem jednak, że dokonywana jest wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów, i jest właściwie uzasadniona merytorycznie. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nie może dotyczyć sfery orzekania przez sądy, a zatem nie może wkraczać w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Trybunału kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Nadzór Ministra zaś ma umożliwiać wpływ na czynności administracyjne sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę składającą się z sędziów oraz z pracowników i jest wyposażony w środki



materialne i budżetowe, których wydatkowanie powinno podlegać pewnemu nadzorowi. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy też tok i sprawność postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne sensu stricto obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał rozumie działalność administrowania oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez pracowników sądu. W działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzecznym oraz właściwą działalność administracyjną (mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne). Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdzielenie wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków, biegłych). Zagadnienia te są nierozdzielnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie funkcje pełnią przewodniczący wydziałów lub prezesa sądów. Ponadto Trybunał stwierdził, że kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala ona jedynie Ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy (nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji). Również działalność administracyjna sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów.

Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie wydania przez Trybunał Konstytucyjny omówionego powyżej wyroku Minister Sprawiedliwości pełnił funkcję Prokuratora Generalnego (art. 1 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.). W ówczesnym stanie prawnym Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury, osobiście lub za pośrednictwem swoich zastępców, kierował działalnością prokuratury, do której ustawowo określonych obowiązków należało

wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stanie na straży praworządności. Powyższe zadania prokuratury obejmowały w ówczesnym stanie prawnym między innymi: prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli, zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (art. 3 § 1 pkt 1 ustawy o prokuraturze).

Prokurator Generalny jako organ naczelny prokuratury był przełożonym prokuratorów wszystkich szczebli (art. 1 § 1 ustawy o prokuraturze) i był uprawniony do bezpośredniego lub za pośrednictwem podległych mu prokuratorów wykonywania czynności związanych z prowadzeniem lub nadzorowaniem wszystkich postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz mógł być oskarżycielem publicznym w sprawach karnych przed sądem. Zgodnie z obowiązującą w prokuraturze hierarchią podległości służbowej prokurator przełożony, a więc w każdym wypadku także Prokurator Generalny, mógł wydawać prokuratorom podległym wiążące zarządzenia, wytyczne i polecenia dotyczące prowadzonych spraw (art. 8 § 2 ustawy o prokuraturze), z tym, że polecenie dotyczące treści czynności procesowej wydane przez prokuratora przełożonego innego niż prokurator bezpośrednio przełożony, nie mogło obejmować sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem (art. 8 § 5 ustawy o prokuraturze). Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 17a § 3 pkt 1 ustawy o prokuraturze Prokurator Generalny był prokuratorem bezpośrednio przełożonym w stosunku do swoich zastępców, dyrektorów biur Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów apelacyjnych. Ponadto Prokurator Generalny był także uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji tych prokuratorów (art. 8a § 1 ustawy o prokuraturze), a ponadto mógł przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów mu podległych i wykonywać ich czynności (art. 8b § 2 ustawy o prokuraturze).

### III

Zgodnie z art. 1 § 2 i 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej u.s.p.) sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego i wykonują inne zadania z zakresu ochrony prawnej powierzone przez ustawy. Z kompetencjami tymi wiąże się

działalność administracyjna sądów powszechnych, która została określona w art. 8 pkt 1 i 2 u.s.p. jako działalność polegająca przede wszystkim na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 8 pkt 1 w zw. z art. 1 § 2 i § 3 u.s.p.). Ponadto działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 8 pkt 2 w zw. z art. 1 § 2 i § 3 u.s.p.).

Jak wynika z brzmienia art. 9 u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Z art. 9a § 2 u.s.p. wynika, że zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 u.s.p. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów jest sprawowany przez prezesa sądu. Problematyka zewnętrznego nadzoru administracyjnego została szczegółowo unormowana w rozdziale 5 u.s.p. Zgodnie z art. 37f u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów oraz czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. Przepis art. 37g § 1-3 u.s.p. precyzuje uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przysługujące mu w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, zaliczając do nich analizę sporządzanych przez prezesów sądów apelacyjnych informacji rocznych o działalności sądów w zakresie powierzonych im zadań, ustalanie ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, kontrolę wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydawanie stosownych zarządzeń (art. 37g § 1 u.s.p.). W razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego wydanych uprzednio przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeń, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału albo

przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 2 u.s.p.). Zarządzając przeprowadzenie tych czynności Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich przeprowadzenia, a w uzasadnionych przypadkach może zarządzić przeprowadzenie tych czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji (art. 37g § 3 u.s.p.). Zasady i tryb sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69).

Zgodnie z art. 22 § 2 u.s.p. Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad prezesem sądu w zakresie kierowania przez niego działalnością administracyjną sądu.

W ramach ustawowych kompetencji Minister Sprawiedliwości może również delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w: innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, w Sądzie Najwyższym - na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; w sądzie administracyjnym - na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 77 u.s.p. § 1). Ponadto Minister Sprawiedliwości może za zgodą sędziego delegować go do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa na wniosek Przewodniczącego Rady (art. 77 u.s.p. § 2). Za zgodą sędziego Minister może również delegować sędziego, do pełnienia czynności lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 77 u.s.p. § 2a). Delegacja może także nastąpić, za zgodą sędziego i na jego wniosek, do pełnienia obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej (art. 77 u.s.p. § 3). Poza tym Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków lub pełnienia określonej funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z kwalifikacjami sędziego, na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres, nieprzekraczający czterech lat (art. 77 u.s.p. § 3a).

Minister Sprawiedliwości posiada szerokie uprawnienia związane z odwołaniem sędziego z delegowania. Co do zasady sędzia może zostać odwołany lub ustąpić z delegowania udzielonego na czas nieokreślony w każdym czasie. Wyjątek stanowi delegowanie do Ministerstwa Sprawiedliwości lub podległej mu jednostki organizacyjnej, bowiem odwołanie lub ustąpienie z delegowania może nastąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem.

Kompetencje w tym zakresie Minister Sprawiedliwości wykonuje za pośrednictwem dyrektora sądu, którego powołuje na wniosek prezesa sądu (art. 32 § 1 u.s.p.). Kandydat przedstawiany przez prezesa sądu jest wyłaniany w drodze konkursu (art. 32 § 2 u.s.p.). Minister Sprawiedliwości posiada uprawnienie do odmowy powołania kandydata przedstawionego przez prezesa i wówczas nabywa uprawnienie do arbitralnego wyznaczania, spośród pracowników sądu, osoby, której powierza pełnienie obowiązków dyrektora sądu do czasu obsadzenia tego stanowiska. Przepisy ustawy nie przewidują żadnego terminu, z zachowaniem którego powinno nastąpić powołanie dyrektora sądu, w związku z tym osoba wyznaczona do pełnienia jego obowiązków może to czynić w rzeczywistości przez czas nieokreślony. Minister Sprawiedliwości posiada również uprawnienie do powoływania na takich samych zasadach zastępcy dyrektora sądu, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, w tym wielkość sądu i rozmiar jego zadań.

Zgodnie z brzmieniem art. 177 § 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości jest dysponentem budżetu państwa w części dotyczącej sądów powszechnych. Uprawnienie to realizuje za pośrednictwem dyrektora sądu apelacyjnego. W zakresie tych kompetencji dyrektor sądu apelacyjnego podlega bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, zaś dyrektorzy sądów okręgowych i rejonowych - dyrektorowi przełożonego sądu apelacyjnego (art. 177 § 2 i 4 u.s.p.).

Zgodnie z przepisami art. 178 u.s.p. dyrektorzy sądów apelacyjnych, na podstawie projektów przygotowanych przez dyrektorów sądów okręgowych i dyrektorów sądów rejonowych, opracowują projekty planów finansowych oraz plany finansowe dla sądów na obszarze apelacji. Zadanie to wykonują według zasad określonych w przepisach o finansach publicznych i z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez sądy zadań polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Projekty te dyrektorzy sądów apelacyjnych przedkładają Krajowej Radzie Sądownictwa i Ministrowi Sprawiedliwości, a Rada w ciągu miesiąca od ich otrzymania składa Ministrowi Sprawiedliwości wniosek o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych wraz z uwagami i zastrzeżeniami. Sporządzony w tym trybie projekt planów dochodów i wydatków sądów powszechnych Minister

Sprawiedliwości przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w celu włączenia go do projektu ustawy budżetowej. Minister w zakresie wykonywania budżetu w części odpowiadającej sądom powszechnym posiada uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Do kompetencji dyrektorów sądu, które przekładają się na zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości, należy także kierowanie gospodarką finansową sądu oraz prowadzenie działalności inwestycyjnej sądu (art. 179 § 1 i 3-4 u.s.p.).

Szczególnym uprawnieniem przyznanym Ministrowi Sprawiedliwości jest prawo do zwalniania sędziego, składającego zeznania przed sądem w charakterze świadka, od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w sytuacji, gdy ujawnienie tajemnicy zagraża dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu, który nie jest sprzeczny z celami wymiaru sprawiedliwości (art. 85 § 3 u.s.p.).

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177, dalej u.p.o p.) prokuraturę stanowią między innymi Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, zaś w świetle regulacji zawartej w § 2 tego przepisu Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury a urząd ten sprawuje Minister Sprawiedliwości.

Prokurator Generalny, osobiście lub za pośrednictwem swoich zastępców, kieruje działalnością prokuratury, która wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Zadania prokuratury polegają między innymi na prowadzeniu lub nadzorowaniu postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowaniu funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, wytaczaniu powództw w sprawach cywilnych oraz składaniu wniosków i udziale w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, a także z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli, zaskarżaniu do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udziale w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji (art. 3 § 1 pkt 1 u.p.o p.).

Prokurator Generalny jako organ naczelną prokuratury jest przełożonym prokuratorów wszystkich szczebli (art. 13 § 2 w zw. z art. 1 § 3 u.p.o p.), co oznacza, że Prokurator Generalny jest uprawniony do bezpośredniego lub za pośrednictwem podległych mu prokuratorów wykonywania czynności związanych z prowadzeniem lub nadzorowaniem wszystkich postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz może być oskarżycielem publicznym w sprawach karnych przed sądem. Ponadto, zgodnie z obowiązującą w prokuraturze hierarchią podległości służbowej prokurator przełożony,

a więc w każdym wypadku także Prokurator Generalny, może wydawać prokuratorom podległym wiążące zarządzenia, wytyczne i polecenia dotyczące prowadzonych spraw (art. 7 § 2 u.p.o p.), uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji tych prokuratorów (art. 8 § 1 u.p.o p.), a ponadto może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów mu podległych i wykonywać ich czynności (art. 9 § 2 u.p.o p.). O ile ustawy nie stanowią inaczej, Prokurator Generalny jako prokurator przełożony może uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej oraz sądy i trybunały (art. 5 u.p.o p.), w tym w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 17 § 2 w zw. z art. 9 § 2 u.p.o p.).

Zgodnie z art. 12 § 1 u.p.o. p. Prokurator Generalny może również przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania, natomiast w świetle § 2 tego przepisu Prokurator Generalny może przekazać mediom osobiście, lub upoważnić w tym celu innego prokuratora, informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze niezdefiniowany w ustawie „ważny interes publiczny”. Przekazywanie informacji może następować bez zgody prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze (art. 12 § 3 u.p.o p.), a osoba dokonująca upublicznienia informacji nie ponosi odpowiedzialności za roszczenia z tym związane, zaś wszelkie roszczenia przechodzą na Skarb Państwa (art. 12 § 4 i 5 u.p.o p.).

Podkreślenia wymaga, że obecna ustawa wprowadza istotne zmiany stanu prawnego, które nie ograniczają się tylko do połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego ale wprowadzają również znaczne poszerzenie kompetencji procesowych Prokuratora Generalnego także w porównaniu z poprzednim stanem prawnym obowiązującym w chwili wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze K 45/07 – wyrok z 15 stycznia 2009 r.

#### IV

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że zaskarżone przepisy - naruszając określone w treści sformułowanych zarzutów normy konstytucyjne - są sprzeczne z wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada legalizmu zobowiązuje organy władzy publicznej, w tym także przy realizacji funkcji ustawodawczej, do podejmowania z jednej strony działań znajdujących oparcie w Konstytucji, a z drugiej niepodejmowania działań sprzecznych z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 maja 1992 r. w sprawie o sygn. K 9/91 stwierdził, że *„obowiązek przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje niewątpliwie także funkcję ustawodawczą Sejmu, w tym obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. (...) w toku realizacji przez Sejm funkcji ustawodawczej może dojść do naruszenia przepisu innej normy konstytucyjnej dotyczącej sfery spraw normowanych uchwaloną ustawą bądź dotyczącej konstytucyjnego trybu ustawodawczego”*, natomiast z tezy z wyroku z 23 lutego 1999 r. w sprawie o sygn. K 25/98 wynika, że *„zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).”* (Zubik M. (red.), Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, Zbiory Orzecznictwa Becka, Warszawa 2008, s. 49 i 51).

Będące przedmiotem niniejszego wniosku przepisy są także sprzeczne z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę demokratycznego państwa prawa, w szczególności wynikającymi z tego przepisu zasadami proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) oraz określoności prawa. Zasada określoności prawa dotyczy unormowań art. 77 u.s.p., który nie wskazuje żadnych kryteriów doboru sędziów do delegowania, jak też żadnych przesłanek odwołania sędziów z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości i zostanie omówiona w części niniejszego wniosku odnoszącej się do tej materii.

Naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) sprowadza się przede wszystkim do konsekwencji połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2003 r. o sygn. K 24/02 stwierdził, że *„zakaz nadmiernej ingerencji wywodzony z art. 2 Konstytucji, stanowiący element składowy zasady państwa prawnego, zakłada istnienie odpowiedniej relacji między celem, którego osiągnięciu służyć ma dana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu. Zarzut naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji można uznać za zasadny w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem*



*działania władzy*”. Ponadto w uzasadnieniu wyroku z 14 października 2015 r. o sygn. Kp 1/15 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*wyprowadzona z art. 2 Konstytucji zasada zakazu nadmiernej ingerencji, określana też jako zasada proporcjonalności, ma na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, lecz także rozciąga się na relację między władzami publicznymi. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał odnosił zasadę proporcjonalności do ochrony jednostek samorządu terytorialnego przed ingerencjami ustawodawczymi. (...) Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że zachowanie proporcjonalności jest szczególnie istotne gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji określonego organu władzy, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania. Zdaniem Trybunału zasada zakazu nadmiernej ingerencji rozciąga się również na relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą*”.

Biorąc pod uwagę, że podstawowym założeniem połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego było stworzenie mechanizmów umożliwiających przedstawicielowi władzy wykonawczej wywieranie faktycznego wpływu na politykę karną państwa, zaskarżone regulacje prawne godzą w fundamentalną zasadę podziału władz i odrębności władzy sądowniczej, czym naruszają zasadę proporcjonalności.

Niezbędnym warunkiem istnienia demokratycznego państwa prawa jest niezależność władzy sądowniczej, co nie jest możliwe bez zapewnienia odpowiednich warunków finansowych i organizacyjnych funkcjonowania sądów. Państwo ponosi odpowiedzialność za prawidłowe rozdysponowanie, a w konsekwencji wykorzystanie środków finansowych zabezpieczonych w ramach budżetu na odpowiednie funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym sądownictwa powszechnego. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich (Nr R(94)12) dotycząca niezawisłości, sprawności i roli sędziów wskazuje, że rządy państw członkowskich powinny dążyć do wprowadzenia w życie niezbędnych działań mających na celu zapewnienie sędziom szkoleń, statusu, pozycji oraz wynagrodzenia, odpowiadających powadze oraz godności urzędu i skali spoczywającej na sędziach odpowiedzialności. Nałożenie na inne organy, tj. Ministra Sprawiedliwości obowiązków dotyczących sądownictwa skutkuje nadaniem mu uprawnień w zakresie pełnienia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07 stwierdził, że: „*działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. (...) Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy też tok i sprawność postępowania. Należy rozróżnić w tej działalności pojęcie administracji sądowej, w znaczeniu wąskim i szerokim.*

*Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne sensu stricto obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”.*

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów oraz czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. W ramach tego nadzoru Minister Sprawiedliwości sprawujący urząd Prokuratora Generalnego posiada uprawnienia dotyczące badania toku i sprawności postępowania sądowego, do których należą: analizowanie sporządzanych przez prezesów sądów apelacyjnych informacji rocznych o działalności sądów w zakresie powierzonych im zadań; ustalanie ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz kontrolowanie wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych i wydawanie stosownych zarządzeń. Co więcej w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego wydanych uprzednio zarządzeń, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu.

Szczególony charakter sádownictwa wojskowego wynikający z tego, że sędziowie tych sądów są jednocześnie żołnierzami znajduje również odzwierciedlenie w konstrukcji nadzoru dotyczącego kwestii innych niż działalność orzecznicza tych sądów. Zgodnie z art. 5 § 2

ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister Sprawiedliwości, zaś zgodnie z § 3 tego przepisu nadzór w zakresie czynnej służby wojskowej żołnierzy pełniących służbę w sądach wojskowych sprawuje Minister Obrony Narodowej. W zakresie nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości aktualność zachowują uwagi odnoszące się do sądownictwa powszechnego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. W literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że *„zasada podziału władzy, przybierająca w swej najbardziej rozpowszechnionej wersji postać trójpodziału, uważana jest przy tym za zasadę immanentną dla innej, jeszcze bardziej podstawowej zasady konstytucyjnej, mianowicie zasady państwa prawa (państwa prawnego). Zasada trójpodziału władzy odnosi się przy tym - co jest zgodne z charakterem Konstytucji jako aktu zawierającego podstawowe, a nie wszystkie rozstrzygnięcia ustrojowe - do głównych, a nie wszystkich funkcji państwowych i do głównych, a nie wszystkich grup organów państwowych. Inne funkcje państwa i związane z nimi inne organy państwowe nie są już tak wyeksponowane, znajdują się już w dalszych partiach konstytucyjnych lub też nawet w ogóle poza zakresem Konstytucji (np. prokuratura)”* (Sarnecki P., Komentarz do art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Lex nr 68243).

Wzmocnieniem zasady odrębności władzy sądowniczej jest art. 173 Konstytucji, stanowiący, że *„Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”*, co wynika z roli jaką pełnią wśród organów państwa sądy i trybunały. Zgodnie natomiast z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności *„każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”*. Rada odnotowuje przy tym, że Konwencja ta została sporządzona w językach, w których brak jest rozróżnienia pojęć niezależności i niezawisłości,

zatem użyte w Konwencji pojęcie „independent” wyraża zarówno cechę niezawisłości jak i niezależności.

Jednocześnie Krajowa Rada Sądownictwa podnosi, że art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przewiduje, że *„każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”*.

Mając zatem na uwadze powyższe Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że nadzór administracyjny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości naruszając art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji narusza tym samym art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii trójpodziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przykładowo w motywach wyroku z 29 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 16/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy 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 władzy. Zasada podziału władzy 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 władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. m.in. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Charakterystykę pozycji władzy sądowniczej warto uzupełnić o ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 12/03. Trybunał stwierdził, że: "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. Należy także mieć na uwadze, że 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 Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą checks and balance, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Jest w tym kontekście poza sporem, że 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" (wyrok z 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).*

Zatem zasada podziału i równoważenia się władz nie wyklucza sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych przez podmioty spoza władzy sądowniczej, w tym Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem jednak tak ukształtowanego nadzoru musi być stworzenie przez ustawodawcę gwarancji ograniczających działania nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wyłącznie do spraw związanych z administracją sądową i wykluczających możliwość wkroczenia w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego pełniącego swoje obowiązki w ramach niezależnego sądu. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości urzędu Prokuratora Generalnego, tj. naczelnego organu prokuratury połączone z nadaniem mu licznych kompetencji o charakterze władczym i uprawnień procesowych, w ramach tej instytucji, diametralnie zmienia pozycję ustrojową Ministra Sprawiedliwości.

W aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości sprawując urząd Prokuratora Generalnego został wyposażony w szereg kompetencji, które budzą poważne wątpliwości co do zgodności podstaw prawnych funkcjonowania tego organu z Konstytucją. Jego pozycja ustrojowa jest zróżnicowana, bowiem z jednej strony jest przedstawicielem władzy wykonawczej, członkiem Rady Ministrów, a z drugiej naczelnym organem prokuratury.

Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego prowadzi więc do sytuacji, w której zewnętrzny nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi sprawuje organ pełniący także funkcję oskarżyciela publicznego przed sądami w sprawach karnych, uprawniony również do inicjowania i występowania w postępowaniach w sprawach cywilnych, jak również w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Z uwagi na szerokie kompetencje Prokuratora Generalnego zachodzi konflikt interesów, który stanowi zagrożenie dla działalności jurysdykcyjnej sądu, bowiem Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny może wykorzystywać uprawnienia nadzorcze w celu uzyskiwania korzystnych rozstrzygnięć procesowych. Ponadto już samo połączenie obu funkcji i uprawnienia nadzorcze, także o charakterze lustracyjnym wobec sądów, mogą rodzić uzasadnione obawy prezesa sądu co do niezależności sądu, a sędziów orzekających w danym sądzie co do niezawisłości. Taki stan rzeczy stwarza realne zagrożenie dla autonomii decyzyjnej sądu.

Sądownictwo powszechne, które stanowi element systemu organów państwa określonych przepisami Konstytucji powinno działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień ustrojowych.

W tym kontekście wskazać należy na szereg uprawnień Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego eksponujących jego rolę w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, która tylko teoretycznie nie znajduje przełożenia na działalność orzeczniczą sądów. W rzeczywistości może w sposób pośredni wpływać na stopień niezależności władzy sądowniczej.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że prezes sądu podlega Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie dotyczącym kierowania działalnością administracyjną sądu (art. 22 § 2 u.s.p.). Oznacza to, że głos decydujący w tym zakresie posiada Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, czy to osobiście czy za pośrednictwem dyrektora sądu. Powyższe rozwiązanie skutkuje tym, że to nie prezes sądu znający najlepiej problemy gospodarcze sądu, w tym takie, które mogą znaleźć bezpośrednie przełożenie na jego funkcjonowanie i działalność orzeczniczą, a także wzajemne zależności między tymi teoretycznie odseparowanymi elementami działalności sądu, ale będący przedstawicielem władzy wykonawczej Minister Sprawiedliwości ma głos decydujący. W aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości jest nie tylko przedstawicielem władzy wykonawczej, ale także Prokuratorem Generalnym co w konsekwencji rzutuje również na jego postrzeganie

sądów, gdyż nie jest możliwe zupełne rozdzielenie jego kompetencji nadzorczych nad sądami od kompetencji kierowniczych wynikających z faktu bycia naczelnym organem prokuratury. Powyższy dualizm zadań i obowiązków jaki spoczywa na Ministrze Sprawiedliwości – Prokuratorze Generalnym stwarza w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa poważne zagrożenie dla niezależności sądów chociażby w sytuacji, która miała już miejsce w praktyce kiedy sędziowie zostali pozbawieni dostępu do publikacji prawniczych z zakresu podstawowych dziedzin prawa, niezbędnych do należytego wykonywania funkcji orzeczniczych. W praktyce występują także przypadki, że sędziowie są ograniczeni w możliwości prowadzenia rozpraw po godzinach pracy sądu, bowiem utrudnione jest uzyskanie zgody na pozostanie pracowników sekretariatów (protokolantów) w godzinach nadliczbowych, co skutkuje koniecznością przerywania wokand i odraczaniem rozpraw. Nie ma także możliwości wyznaczania wokand w godzinach popołudniowych, nawet gdy jest to konieczne z uwagi na powstałe zaległości lub zwiększony wpływ spraw do sądu. Brak takiej możliwości ma bezpośredni wpływ na sprawność postępowań sądowych i realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Przedstawione rozważania zachowują swoją aktualność także w odniesieniu do przepisów art. 178 § 1 i art. 179 § 1 i § 3 u.s.p., które pomijają udział prezesa w opracowywaniu planów finansowych oraz pozbawiają go jakiegokolwiek wpływu na kierowanie gospodarką finansową sądu i działalność inwestycyjną sądu. Przepisy te w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa mają istotny wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z § 36 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. Nr 2316) to dyrektor sądu dokonuje oceny przedstawionej przez prezesa sądu oceny potrzeb sądu i na podstawie planu finansowego sądu ocenia możliwości ich zaspokojenia i przedstawia prezesowi harmonogram ich realizacji. Zatem ostateczna decyzja dotycząca kolejności zaspokajania potrzeb sądu należy do dyrektora sądu zależnego od Ministra Sprawiedliwości nie zaś do prezesa, który posiada pełną wiedzę dotyczącą wydatków mających priorytetowy charakter dla prawidłowego wykonywania funkcji orzeczniczej.

W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalna jest sytuacja, w której o gospodarce finansowej i inwestycyjnej sądu oraz selekcji niezbędnych potrzeb sądu decydował arbitralnie Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny (za pośrednictwem dyrektora sądu), a więc także strona postępowań sądowych. Istnieje uzasadniona obawa

i zagrożenie, że interesy prokuratury będą zaspokajane w pierwszej kolejności, kosztem sądów.

Kolejne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego stanowi prawo do odmowy powołania kandydata na dyrektora sądu przedstawionego przez prezesa sądu i prawo do arbitralnego wyznaczenia osoby, spośród pracowników sądu, której Minister powierza pełnienie obowiązków dyrektora sądu do czasu obsadzenia tego stanowiska. W rzeczywistości może to oznaczać powierzenie pełnienia tej funkcji na czas nieokreślony. To rozwiązanie prawne pozwala Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu bezpośrednio wpływać na realizację budżetu sądu, co może prowadzić do pozbawienia sądów niezależności, a co za tym idzie wkraczać w sferę działania sądów wynikającą z ich zadań jurysdykcyjnych. Spowodowane jest to istnieniem w ramach struktury organizacyjnej sądu takich stanowisk, które mając z natury charakter administracyjny są równocześnie powiązane z kompetencjami do działań wpływających na sferę orzeczniczą. Realizacja wskazanych wyżej kompetencji powinna zapewniać prawidłowe funkcjonowanie Sądu.

Problem podległości prezesa sądu Ministrowi Sprawiedliwości ma miejsce także w wypadku prezesów wojskowych sądów okręgowych, którzy podlegają Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie w jakim wykonują czynności nadzoru służbowego i administracji sądowej (art. 14 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych). Aktualne pozostają podniesione wyżej argumenty przemawiające za wadliwością takiego rozwiązania przejawiającą się w pozbawieniu prezesa wojskowego sądu okręgowego wpływu na działalność administracyjną sądu, która ma bezpośrednie przełożenie na funkcje orzecznicze.

Niezależnie od powyższego zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa art. 15 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych, który nadaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do uchylania zrzążeń administracyjnych niezgodnych z prawem albo naruszających sprawność postępowania albo z innych powodów niecelowych, w tym ostatnim zakresie posługuje się pojęciem niedookreślonym i godzi w wyrowadzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności. Co więcej nadanie uprawnienia osobom powołanym do kierowania i nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wojskowych prawa wglądu w czynności tych sądów, żądania wyjaśnień oraz usunięcia uchybień wydaje się być prawem zbyt daleko idącym ponieważ prawo wglądu w czynności sądów może w pewnych wypadkach przenikać w tę sferę działalności sądów wojskowych, która dotyczy ich funkcji orzeczniczych. Przykładowo osoby takie mogłyby kwestionować zasadność długiego oczekiwania na opinie biegłych sądowych czy inne czynności procesowe. Jako kompetencje przenikające w niezależność sądów i niezawisłość sędziów Rada ocenia także wynikające art. 15 § 3 przyznane Ministrowi



Sprawiedliwości uprawnienia do zwrócenia sędziemu, w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania, uwagi na piśmie i żądania usunięcia skutków popełnionego uchybienia.

Podstawowym założeniem połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego było umożliwienie przedstawicielowi władzy wykonawczej wpływu na politykę karną państwa przez możliwość dysponowania instrumentami wprowadzonymi przepisami ustawy Prawo o prokuraturze. W obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości posiada dominujący, naruszający zasadę niezależności sądów, wyprowadzoną z zasady podziału władzy, wpływ na kreowanie i funkcjonowanie struktur administracyjnych, niezbędnych dla wykonywania przez sądy powszechne funkcji orzeczniczych, posiadając jednocześnie niezwykle szerokie uprawnienia w zakresie kształtowania polityki karnej państwa.

Bezpośrednie przełożenie na wykonywanie obowiązków orzeczniczych mają również zasady delegowania sędziów do orzekania w innym sądzie lub pracy w innych jednostkach wskazanych w art. 77 u.s.p. Brak jest wskazania jakichkolwiek przesłanek czy kryteriów decydujących o doborze sędziów przewidzianych do delegowania. Nie zdefiniowano również reguł określających zasady odwołania sędziego z delegacji. Artykuł 77 § 4 u.s.p. nie precyzuje przesłanek podejmowania tego rodzaju decyzji oraz nie przewiduje stosownego okresu „uprzedzenia”. Minister Sprawiedliwości pełniący urząd Prokuratora Generalnego korzystając ze swoich uprawnień może mieć wpływ na skład orzekający w konkretnych sprawach i w konsekwencji na przebieg i wynik postępowania. W dalszej perspektywie przedstawiciel władzy wykonawczej może doprowadzić do konieczności prowadzenia postępowania sądowego (karnego) od początku lub nawet spowodować przedawnienie karalności. Odwołanie z delegacji sędziego, który ma już przydzielony referat uniemożliwia zakończenie spraw prowadzonych przez tego sędziego w sądzie, do którego został delegowany. Mechanizm taki może, zwłaszcza w przypadkach delegacji sędziów do sądów wyższej instancji, być stosowany jako forma pewnego rodzaju „kary” lub nacisku na delegowanego sędziego, albo wręcz przeciwnie nagroda za „posłuszeństwo”. Dyskrecjonalne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego mogą skłaniać sędziów delegowanych lub zainteresowanych delegacją do podejmowania działań sprzyjających lub pożądanym przez władzę wykonawczą, w szczególności Ministra Sprawiedliwości lub co jeszcze bardziej niebezpieczną prokuraturę, której jako Prokurator Generalny jest on naczelnym organem. Zaskarżony przepis narusza także art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi gwarancję dla stron i uczestników postępowania, że ich sprawa zostanie rozpoznana przez niezależny i niezawisły sąd. Sytuacja, w której Minister Sprawiedliwości, organ władzy

wykonawczej i naczelny organ prokuratury, może w sposób zupełnie dowolny i niepodlegający jakiegokolwiek kontroli wpływać na skład sądu rozpoznającego sprawę, gdy w składzie tym zasiada sędzia delegowany, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. W praktyce odwołanie sędziego z delegacji bez zachowania okresu przejściowego pozwalającego na dokończenie rozpoznawanych spraw stwarza duże trudności organizacyjne, pociąga za sobą nieuzasadnione wydatki finansowe, gdy trzeba powtórzyć proces oraz stanowi zagrożenie dla prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Skoro kwestionowany przepis nie przewiduje żadnych ograniczeń dla Ministra Sprawiedliwości dotyczących odwoływania sędziów z delegowania, to tym samym narusza zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz zasadę niezależności oraz odrębności sądów i trybunałów od innych organów państwowych zawartą w art. 173 Konstytucji. Praktyka pokazuje, że zaskarżony przepis nie jest wykładany i stosowany przez Ministra Sprawiedliwości w duchu zasad konstytucyjnych oraz zgodnie z interesem wymiaru sprawiedliwości.

Zaskarżony art. 77 § 4 u.s.p. narusza również art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zgodnie z którym *„każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”*. Odnośnie do tego przepisu w literaturze prawniczej oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”) przyjmuje się, że niezawistość sądu istnieje w przypadku jego całkowitej niezależności od władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej i stron postępowania sądowego. Sędziowie nie mogą podlegać jakimkolwiek wskazówkom, naciskom lub presji pochodzącym z zewnątrz (spoza sali sądowej), w szczególności ze strony władzy wykonawczej i opinii publicznej. Dokonując oceny niezawisłości i bezstronności sądu ETPC stosuje łącznie dwa kryteria – obiektywne i subiektywne. Kryterium subiektywne sprowadza się do oceny i rozważań dotyczących tego czy sędzia nie jest osobiście zainteresowany wynikiem rozpoznawanej sprawy, natomiast kryterium obiektywne skupia się

na ocenie czy wymiar sprawiedliwości, w szczególności sąd, zostały zorganizowane w sposób wykluczający wszelkie wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sądu i sędziów. Według ETPC sąd musi budzić zaufanie w społeczeństwie, a w postępowaniu karnym, w oskarżonym (Hofmański P., Wróbel A. [w:] Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18, C.H.Beck 2010, wyd. 1, Legalis). Niniejsze rozważania pozostają aktualne także w zakresie w jakim niniejszy wniosek kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 85 § 3 u.s.p.

Krajowa Rada Sądownictwa podnosi, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego do odmowy delegowania sędziego do orzekania w innym sądzie lub odwołania sędziego z takiej delegacji ma istotne znaczenie dla poczucia niezawisłości sędziów. W aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości nie ma obowiązku uzasadniania swojego stanowiska, przepisy nie wskazują kryteriów podejmowania takich decyzji i brak jest jakiegokolwiek procedury ich weryfikacji. W praktyce to decyzja Ministra Sprawiedliwości przesadza zatem o biegu toczących się postępowań sądowych i może poważnie dezorganizować pracę sądów. Aktualnie bowiem, w sądach wyższej instancji znaczny odsetek sędziów to sędziowie delegowani. Brak przedłużenia delegacji czy też odwołanie z delegacji negatywnie wpływają na funkcjonowanie sądu i wykonywanie obowiązków orzeczniczych przez sędziów oraz godzą w prawo stron i innych uczestników do sądu wydłużając toczące się postępowania. Ma to przede wszystkim znaczenie w postępowaniach karnych, gdzie każda zmiana składu orzekającego skutkuje koniecznością rozpoznania sprawy od początku. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa negatywnie ocenić należy nadanie kompetencji w tym zakresie Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu funkcję Prokuratora Generalnego, a więc de facto stronie postępowań sądowych. Uwzględniającym zasady: prawa do sądu, niezależności sądów i niezawisłości sędziów rozwiązaniem byłoby powierzenie kompetencji do delegowania i odwoływania sędziów z delegacji Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego i prezesom sądów apelacyjnych (w przypadku delegacji do sądów okręgowych) co Krajowa Rada Sądownictwa postuluje.

Istotne jest również, że regulacja zawarta w art. 77 § 4 u.s.p. prowadzi do nierównego traktowania sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych w porównaniu z sędziami delegowanymi do sądów i innych jednostek. Przepis ten stwierdza, że sędziowie delegowani na czas nieokreślony do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych mogą być odwołani

z delegowania lub z niego ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem, podczas gdy sędziom delegowanym do sądów i innych instytucji takie trzymiesięczne uprzedzenie nie przysługuje

Rozwiązanie to narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą równości - wszyscy są wobec prawa równi oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 marca 1988 r. o sygn. U 7/87 stwierdził, że *„konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących”*. Zasada równości, na co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w dotychczasowym orzecznictwie, składa się z dwóch elementów i obejmuje nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. W doktrynie prawa konstytucyjnego prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym *„konstytucyjna formuła równości wobec prawa mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznawanej za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności. ”Sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. (...) zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. (...) W poszukiwaniu takiego uzasadnienia wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania zróżnicowań. (...) Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; (...) po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...)”* (wyr. z 16.12.1997 r., K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70,

s. 553-554)” (Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 2 z 2012 r., Legalis).

Uwagi w zakresie delegowania i odwołania z delegacji sędziów sądów powszechnych pozostają aktualne w odniesieniu do sędziów sądów wojskowych (art. 26-26a w zw. z art. 70 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych i w zw. z art. 77 § 2-2b, § 3 i § 4 u.s.p.).

Aktualnie obowiązujący stan prawny w zakresie wskazanych wyżej kwestii negatywnie wpływa na wizerunek całego wymiaru sprawiedliwości. Pozwala on bowiem w istocie na wpływ przedstawiciela władzy wykonawczej na obsadzanie składów orzeczniczych. Stwarza to sytuację, w której członek Rady Ministrów posiadający szereg uprawnień istotnych dla funkcjonowania sądu może decydować o prowadzeniu konkretnych postępowań bądź ich zaniechaniu, realizując obroną przez władzę wykonawczą politykę karną.

Minister Sprawiedliwości realizując tak określone cele może korzystać zarówno z uprawnień Prokuratora Generalnego, jak i Ministra Sprawiedliwości określonych w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Uwzględniając kompetencje Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego stwierdzić należy, że są one na tyle szerokie, że już sama (nawet potencjalna) możliwość ich wykorzystania w celach politycznych wykracza poza granice wyznaczone przez konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz narusza zasadę legalizmu. Równoległe pełnienie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz związane z tym kompetencje i uprawnienia stanowią zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że Minister Sprawiedliwości realizując doraźne cele polityczne będzie sprawował nadzór zewnętrzny, w sposób ingerujący w nadzór zastrzeżony dla sędziów oraz bezpośrednio w sferę orzeczniczą.

Z całą pewnością tego rodzaju uprawnienia nie powinny przysługiwać organom władzy wykonawczej, bowiem narusza to zasadę trójpodziału i równowagi władz oraz odrębności władzy sądowniczej od innych władz. Przyjęte rozwiązania, jak wykazano wyżej, mogą naruszać niezależność sądów i niezawisłość sędziów, bowiem działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego mogą mieć realny wpływ na wykonywanie funkcji orzeczniczych.

W literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że *„przez niezawisłość sędziowską rozumiemy zatem niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w kierunku takiego czy innego rozstrzygnięcia sprawy. Zapewnia to neutralność sędziego, a co za tym idzie gwarantuje obiektywne postępowanie przed sądem.*

*Podstawą rozstrzygnięcia sędziego mają być wyłącznie Konstytucja i ustawy (...) sędziowie nie mogą być stronniczy przy podejmowaniu decyzji, nie mogą pozwolić, aby wpływały na nich informacje pochodzące spoza sali rozpraw, opinia publiczna lub ulica, nie mogą poddawać się jakiegokolwiek presji, niezależnie od tego, z której strony jest wywierana. Podstawą orzeczenia mogą być tylko obiektywne argumenty wynikające z tego, co było przedmiotem postępowania przed sądem - decyzja Komisji w sprawie Boeckmans przeciwko Belgii, 1963, skarga Nr 1727/72” (Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 2 z 2012 r., Legalis).*

Ważne stanowisko z punktu widzenia omawianego zagadnienia prawnego, Trybunał Konstytucyjny wyraził w motywach orzeczenia z 24 października 2007r. w sprawie o sygn. SK 7/06, stwierdzając, że *„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”*.

Połączenie zatem urzędu Ministra Sprawiedliwości z pełnieniem funkcji Prokuratora Generalnego, z przyczyn powyżej omówionych, już z samego założenia może mieć negatywny wpływ na postrzeganie przez społeczeństwo niezależności wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziów. Zagwarantowanie zaś niezależności sądom i niezawisłości sędziom w Konstytucji stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawa i służy prawidłowej realizacji obywatelskich praw.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa omówione rozwiązania stanowią przyznanie władzy wykonawczej uprawnień ponad potrzebę, naruszają zasadę proporcjonalności i stanowią realne zagrożenie dla podstawowych wartości demokratycznych, bowiem przyznają Ministrowi Sprawiedliwości nadmierne, niczym nieuzasadnione instrumenty władcze, kumulując w ręku organu władzy wykonawczej zbyt szerokie uprawnienia i kompetencje.

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, który występuje w dwojakiej roli (organu władzy wykonawczej i naczelnego organu prokuratury) nie powinien posiadać uprawnień, które nawet potencjalnie mogłyby stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a już z pewnością tak rozbudowanych instrumentów prawnych, jakie przewidziane zostały w ustawie – Prawo o prokuraturze. Pozostawienie takich instrumentów w rękach organu władzy wykonawczej nie tylko podważa zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim podważa wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę

demokratycznego państwa prawnego, uzupełnioną przez zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji.

Konstytucja określa relacje kompetencyjne między organami państwa. Należy podkreślić, że jej zadaniem jest kompleksowe ułożenie stosunków między nimi, a nie ograniczenie się jedynie do ustalenia stosunku nadrzędności i podporządkowania (co było charakterystyczne dla konstytucji państw tzw. realnego socjalizmu). Szersze ujęcie systemu wzajemnych oddziaływań powinno być na tyle precyzyjne i jednoznacznie określone, aby zapobiec jakimkolwiek zakłóceniom w funkcjonowaniu państwa i jego organów.

Nie można dopuścić do konkurencji różnych organów w wykonywaniu danej kompetencji bądź też do zjawiska odwrotnego - bezczynności państwa w jakiejś społecznie ważnej sferze. Konstytucja precyzyjnie wskazuje podmioty, którym przyznaje określone kompetencje, i w demokratycznym państwie prawnym nie jest właściwym uzurpowanie sobie kompetencji przez jakikolwiek organ władzy publicznej. Kompetencji organu nie można domniemywać i to nawet, gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych (por. uchwała TK z 10 maja 1994 r. o sygn. W 7/94). Poszczególne kompetencje są rozdzielone tak by nie nakładały się na siebie oraz ze sobą nie kolidowały, gdyż byłoby to zarzewiem chaosu i groziło paraliżem działań państwa. Obecna forma sprawowania nadzoru administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości powoduje stałe napięcia między władzą sądowniczą i władzą wykonawczą. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w około 60 nowelizacjach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w licznych wnioskach Krajowej Rady Sądownictwa kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów tej ustawy z Konstytucją. Wskazuje to na brak stabilności rozwiązań ustrojowych dotyczących funkcjonowania władzy sądowniczej, co jest zjawiskiem szczególnie niekorzystnym i podważa także zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Jednym z ostatnich przykładów na powyższe są skutki tzw. Reformy Ministra Gowina. Alternatywę dla nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości stanowi model funkcjonujący obecnie w sądownictwie administracyjnym, które zostało wyłączone spod nadzoru władzy Ministra Sprawiedliwości. Rada wskazuje zatem, że odejście od aktualnych rozwiązań w zakresie sprawowania nadzoru jest w pełni możliwe i sprawdziło się w praktyce. Rada od dawna postuluje aby nadzór administracyjny nad sądami powierzyć Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Aktywne uczestnictwo Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, jako strony, w szeregu postępowań przed sądami, przy jednoczesnym uwzględnieniu wykonywanych przez niego uprawnień administracyjno-nadzorczych wobec sądów może powodować

wywieranie nacisku na sprawowanie funkcji jurysdykcyjnych. Rola Ministra Sprawiedliwości jako przedstawiciela władzy wykonawczej nie ogranicza się w obecnie obowiązującym stanie prawnym jedynie do monitorowania poszczególnych spraw zawistych przed sądami powszechnymi, ale polega na realnym, aktywnym udziale w postępowaniach sądowych i pełnym dostępie do materiałów postępowania. Powyższe stoi w sprzeczności z argumentacją Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 października 2015 r. o sygnaturze akt Kp 1/15.

Ponadto zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa zastrzeżenia budzi konstytucyjność art. 85 § 1 u.s.p. Zgodnie z § 1 tego artykułu sędzia jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na swój urząd, poza jawną rozprawą sądową. Wyjątek od tej zasady został przewidziany w § 3 tego przepisu, stanowiącym, że *„obowiązek zachowania tajemnicy ustaje, gdy sędzia składa zeznania jako świadek przed sądem, chyba że ujawnienie tajemnicy zagraża dobru państwa albo takiemu ważnemu interesowi prywatnemu, który nie jest sprzeczny z celami wymiaru sprawiedliwości. W tych przypadkach od obowiązku zachowania tajemnicy może zwolnić sędziego Minister Sprawiedliwości”*.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa powyższa regulacja prawna, w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości arbitralne uprawnienie do decydowania o zwolnieniu sędziego z obowiązku zachowania tajemnicy dotyczącej okoliczności, o których sędzia powziął wiadomość ze względu na swój urząd jest niezgodna z Konstytucją. Obowiązek zachowania tajemnicy przez sędziego stanowi jedną z gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Zgodnie z art. 45 ust. 1 każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że jednym z elementów prawa do sądu jest odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności. Procedura sądowa powinna co do zasady gwarantować każdemu uzyskanie sprawiedliwego orzeczenia, co nie jest możliwe bez jednoczesnego zapewnienia stronom możliwości przeprowadzania w niezbędnym zakresie postępowania dowodowego. Oczywistym jest, że prawo do korzystania z środków dowodowych nie ma charakteru absolutnego i ustawodawca może wprowadzać w tym zakresie pewne odstępstwa, jak chociażby prawo do odmowy składania zeznań czy obowiązek zwolnienia z tajemnicy zawodowej lub służbowej. Takie ograniczenia powinny być jednak stosowane wyjątkowo oraz ograniczać się do sytuacji



nadzwyczajnych, tak żeby w jak najmniejszym stopniu dochodziło do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zaskarżony przepis ustawy wprowadzając wyjątek od ogólnej zasady obligatoryjnego składania zeznań przed sądem przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości sprawującemu urząd Prokuratora Generalnego prawo do podejmowania wyłącznej decyzji co do zwolnienia lub odmowy zwolnienia sędziego z obowiązku zachowania tajemnicy, co bezpośrednio przekłada się nie tylko na przebieg postępowania dowodowego przed sądem i może mieć wpływ na wynik sprawy, ale także na poczucie niezawisłości sędziego.

Uwzględniając pozycję ustrojową oraz kompetencje ustawowe Ministra Sprawiedliwości, który z jednej strony jest organem naczelnym prokuratury, a z drugiej posiada uprawnienia strony w postępowaniu sądowym, z których może korzystać bezpośrednio lub za pośrednictwem podległych mu prokuratorów, stwierdzić należy, że posiadając uprawnienie do decydowania o zwolnieniu lub odmowie zwolnienia sędziego z zachowania tajemnicy może wywierać wpływ na przebieg postępowania sądowego, w szczególności w sprawach karnych. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny jest bezpośrednio zainteresowany wynikiem spraw sądowych, w których prokuratura występuje w charakterze oskarżyciela publicznego lub w charakterze strony w sprawach cywilnych i administracyjnych. Ustawodawca, pomimo tych zagrożeń, nie wprowadził żadnej procedury umożliwiającej weryfikację decyzji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w zakresie jej zgodności z prawem, a więc instytucja ta może stanowić instrument do sterowania wynikiem sprawy przez jedną ze stron postępowania sądowego, godząc w prawo do sądu pozostałych stron i uczestników postępowania, w szczególności oskarżonego. Trybunał Konstytucyjny w motywach orzeczenia z 31 stycznia 1996 r. o sygnaturze K 9/95 stwierdził, że *„państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności”*. Zaskarżona regulacja skutkuje także naruszeniem wypracowanej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa. Zgodnie z tą zasadą ustawodawca jest zobowiązany stanowić prawo w sposób zapewniający jednostce bezpieczeństwo prawne. Odnosząc się do zaskarżonego przepisu ustawy nie sposób dopatrzeć się bezpieczeństwa prawnego chociażby po stronie oskarżonego lub uczestników postępowania w sprawie, w której sędzia miałby złożyć zeznania ale nie może tego uczynić ze względu na dyskrecyjną decyzję Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego występującego w charakterze oskarżyciela

publicznego. W doktrynie przyjmuje się, że „zasada ta wymaga, by nie stanowił norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw” (Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 2 z 2012 r., Legalis).

Kwestionowany przepis ustawy narusza także wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada legalizmu zobowiązuje organy władzy publicznej, w tym także przy realizacji funkcji ustawodawczej, do podejmowania z jednej strony działań znajdujących oparcie w Konstytucji, a z drugiej niepodejmowania działań sprzecznych z Konstytucją. Wykładnia tego przepisu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego została przedstawiona powyżej.

Zaskarżony przepis jest również sprzeczny z wyrażoną w art. 10 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji zasadą trójpodziału i równowagi władz oraz wprowadza możliwość przenikania władzy wykonawczej we władzę sądowniczą, co skutkuje naruszeniem niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny korzystając z przyznanych mu uprawnień może „sterować” przebiegiem postępowania sądowego, bowiem od jego decyzji uzależniona jest możliwość złożenia zeznań przez sędziego co do okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na swój urząd. Złożenie takich zeznań może być kluczowe dla przebiegu i wyniku sprawy sądowej. Nie można wykluczyć sytuacji, że Minister Sprawiedliwości sprawujący urząd Prokuratora Generalnego podejmując decyzję w sprawie zwolnienia sędziego z zachowania tajemnicy będzie kierował się interesem prokuratury, szczególnie w sprawach karnych prowadzonych z oskarżenia publicznego lub w sprawach, w których prokuratura odmówiła uprzednio wszczęcia postępowania lub postępowanie przygotowawcze umorzyła.

Ustawodawca nie określił przesłanek, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny podejmując przedmiotowe decyzje, a skoro nie podlegają one jakiegokolwiek kontroli sądowej, mogą być podejmowane w sposób dowolny. Skutek takiej decyzji może mieć bezpośredni wpływ na treść orzeczenia sądowego, w szczególności może decydować o skazaniu lub uniewinnieniu oskarżonego w sprawie, w której pożądane były zeznania sędziego, a więc wkracza w wykonywanie funkcji jurysdykcyjnych sądu. Poza tym decyzja Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego może naruszać prawo do sądu stron i uczestników postępowania występujących w sprawie, w której zostały ujawnione okoliczności objęte zeznaniami sędziego, bowiem

podmioty te przekazując określone informacje w toku sprawy sądowej czyniły to w przekonaniu, że zostaną wykorzystane wyłącznie na potrzeby konkretnej sprawy sądowej i nie będą wykorzystywane w innych celach lub sprawach, w szczególności gdy dotyczą ważnego interesu prywatnego tych osób.

Zasada odrębności i równoważenia się władz stanowi, że niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przenikanie władzy wykonawczej w działalność orzeczniczą sądu, w szczególności, że zgodnie z zaskarżoną regulacją czynić to może jedna ze stron postępowania sądowego.

Kwestionowany przepis ustawy wkracza więc w niezawisłość sędziowską, bowiem może uniemożliwić sądowi rozpoznanie sprawy w oparciu o cały materiał dowodowy występujący w danej sprawie. W pewnych sytuacjach takie ograniczenie może być uzasadnione, gdyby ujawnienie określonych okoliczności zagrażało przykładowo bezpieczeństwu państwa, jednakże kształt obowiązujących przepisów uniemożliwia w obiektywny sposób ustalenie czy taki stan rzeczy występuje. Kontrola instancyjna decyzji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego przez sąd lub pozostawienie decyzji w tym zakresie do uznania sądu, jak to ma miejsce w przypadku zwalniania innych osób z zachowania tajemnicy zawodowej czy służbowej, stwarzałoby w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa z jednej strony odpowiednie gwarancje procesowe, zaś z drugiej chroniłoby ważny interes państwa oraz ważny interes prywatny. Rozwiązanie takie byłoby proporcjonalne w odniesieniu do celów, które ustawodawca zamierzał osiągnąć.

Wiceprzewodniczący

Krajowej Rady Sądownictwa

ppk Piotr Raczkowski

sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego



**Biuro Krajowej Rady Sądownictwa**  
**Za zgodność z oryginałem**

**DYREKTOR**  
Wydziału Organizacyjnego  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

*Marek Golcew*