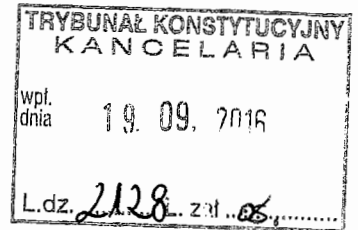




PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WP 41-4/16

Warszawa, 16 września 2016 r.

Sygn. akt K 32/16
dot.: Uchwały Nr 412/2016



Pan
Prof. dr hab. Andrzej RZEPLIŃSKI
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezencie

W ślad za pismem Krajowej Rady Sądownictwa z 2 czerwca 2016 r., dotyczącym wystąpienia Rady do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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)* uprzejmie przedstawiam uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa Nr 641/2016 z dnia 16 września 2016 r. w przedmiocie uzupełnienia uzasadnienia wyżej wymienionego wniosku.

2 powołania

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

płk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

W załączeniu:

-17 odpisów uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr 641/2016 z dnia 16 września 2016 r.

UCHWAŁA Nr 641/2016
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 16 września 2016 r.

w sprawie uzupełnienia uzasadnienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 27 lipca 2001r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. 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 1997r., zwanej dalej „Konstytucją”, Krajowa Rada Sądownictwa uzupełnia uzasadnienie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, zawartego w uchwale Nr 412/2016 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 maja 2016r.:

Dnia 2 czerwca 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek dotyczący niektórych przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w związku z niektórymi przepisami ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177). Wniosek został przedstawiony na podstawie uchwały KRS nr 412/2016 z dnia 31 maja 2016 r. Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt K 32/16.

Pismem z dnia 1 lipca 2016 r. udział w postępowaniu wszczętym ww. wnioskiem zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zostało przedstawione w piśmie z dnia 5 sierpnia 2016 r.

W związku z argumentacją zawartą w ww. stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła przedstawić uzupełnienie uzasadnienia zarzutów postawionych we wniosku opartym na uchwale nr 412/2016 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 maja 2016 r.

1. Kwestie formalne

1.1. Zagadnienie nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów, a także regulacje dotyczące delegacji sędziowskich były już przedmiotem orzeczeń TK (wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, i wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). W niniejszej sprawie nie zachodzi jednak zbędność ani niedopuszczalność orzekania, uzasadniająca umorzenie postępowania przed TK. Wynika to z dwóch przyczyn, o których mowa poniżej.

1.2. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny nie badał jak dotąd ww. kwestii z uwzględnieniem statusu ustrojowego Ministra Sprawiedliwości, to znaczy organu piastującego równocześnie urząd Prokuratora Generalnego. Trybunał odnosił się wyłącznie do możliwości nadzorowania działalności sądów przez członka Rady Ministrów, natomiast nie dokonywał analizy dopuszczalności powierzenia takiego zadania osobie pełniącej równocześnie funkcję naczelnego organu prokuratury.

W konsekwencji nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału, „to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza (...) ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku” (wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. też postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02). Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Uzasadnienie zarzutów przedstawione przez Krajową Radę Sądownictwa jest oparte na niepowoływanych wcześniej argumentach, akcentujących dualizm kompetencyjny piastuna urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

1.3. Po drugie, istotnie zmienił się kontekst normatywny, w jakim funkcjonują obecnie przepisy regulujące kompetencje Ministra Sprawiedliwości względem sądów powszechnych, co również uzasadnia wydanie wyroku TK (por. np. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 24/03). Wynika to z wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Chodzi nie tyle o ponowne połączenie urzędu Prokuratora Generalnego z urzędem Ministra Sprawiedliwości, lecz o istotne wzmocnienie pozycji Prokuratora Generalnego względem prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze i

pełniących funkcję oskarżycieli publicznych oraz stron czy uczestników postępowań sądowych, skutkujące znacznym osłabieniem – czy wręcz wyeliminowaniem – niezależności prokuratorów. Zgodnie z art. 7 § 2 Prawa o prokuraturze, każdy prokurator jest w zasadzie bezwzględnie zobowiązany do wykonywania wszelkich poleceń prokuratora przełożonego – w tym poleceń dotyczących treści czynności procesowej w postępowaniu sądowym (zob. art. 7 § 3 ww. ustawy). Ponadto prokurator przełożony jest uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego (art. 8 § 1 zd. 1 ww. ustawy), a także może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności (art. 9 § 2 ww. ustawy). Przełożonym wszystkich prokuratorów jest zaś Prokurator Generalny, pełniący równocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości (art. 13 § 2 w zw. z art. 1 § 2 zd. 1 ww. ustawy).

Trzeba podkreślić, że w dotychczasowym stanie prawnym zarządzenia, wytyczne czy polecenia prokuratora przełożonego nie mogły dotyczyć treści czynności procesowych, co dawało prokuratorom pewną niezależność – również od Prokuratora Generalnego (zob. art. 8 ust. 2 zd. 2 uchylonej ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze). Zmiana tej regulacji prowadzi do diametralnej modyfikacji pozycji ustrojowej prokuratorów, co przekłada się na ocenę konstytucyjności przepisów określających relacje między Ministrem Sprawiedliwości-Prokuratorem Generalnym a władzą sądowniczą.

1.4. Z przedstawionych wyżej powodów – ze względu na nową, nieprzywoływaną wcześniej argumentację oraz zmianę kontekstu normatywnego zaskarżonych regulacji – nie zachodzą podstawy do uznania za zbędne orzekania o przepisach, które były już wcześniej przedmiotem kontroli TK.

1.5. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) należy dodać, że wniosek KRS w sprawie o sygn. akt K 32/16, którego uzupełnieniem jest niniejsze pismo procesowe, spełnia wszystkie wymogi wskazane w art. 33 ust. 1–3 i ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2. Uwagi dotyczące wzorców konstytucyjnych wywodzonych z art. 10 (zasada podziału władzy), art. 173 (zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej) i art. 178 ust. 1 Konstytucji (zasada niezawisłości sędziów) w związku z art. 6 ust. 1 EKPCz

2.1. Niezawisłość sędziowska, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obejmuje m.in. bezstronność sędziego względem wszystkich uczestników postępowania, samodzielność wobec innych władz i organów sądowych, a także niezależność od wpływu czynników politycznych (zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Tak rozumiana niezawisłość jest koniecznym elementem niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Obowiązkiem ustawodawcy, wynikającym z ww. przepisów konstytucyjnych, jest takie ukształtowanie ustroju sądów oraz realizowanych względem sądów kompetencji organów władzy wykonawczej (w szczególności Ministra Sprawiedliwości), aby – po pierwsze – zapewnić poszczególnym sędziom odpowiedni komfort orzekania w warunkach wolnych od jakichkolwiek bezpośrednich czy pośrednich nacisków, a także – po drugie – zapewnić, że w odczuciu społecznym sądy będą obdarzone odpowiednim zaufaniem jako organy niezależne, złożone z niezawisłych sędziów. Niedopuszczalne jest tworzenie takich mechanizmów ustawowych, których funkcjonowanie może – choćby hipotetycznie – wywołać wrażenie, że sędzia nie zachowuje koniecznej bezstronności i niezależności względem wszystkich uczestników postępowania, czy też czynników zewnętrznych.

Z przedstawionych wyżej powodów należy uznać, że z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek stworzenia przez ustawodawcę regulacji zapewniających ochronę wartości konstytucyjnej, jaką jest tzw. obraz zewnętrzny bezstronnego wymiaru sprawiedliwości (zob. np. wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98; por. też wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 19/02). Również w orzecznictwie ETPCz, wydanym na gruncie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, podkreśla się, że sąd powinien być nie tylko faktycznie niezawisły, lecz również powinien być powszechnie postrzegany jako organ niezawisły i niezależny. Nie chodzi przy tym o rzeczywistą bezstronność poszczególnych sędziów, lecz o całokształt regulacji prawnych składających się na wizerunek sądu jako organu niezależnego od innych władz, w szczególności od władzy wykonawczej (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, komentarz do art. 6 EKPCz, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I* (red. L. Garlicki), Warszawa 2010, s. 316–317).

W orzecznictwie TK wskazuje się, że „w toczącej się przed sądem sprawie sędzia musi mieć zarówno sam poczucie swej bezstronności (<< bezstronność subiektywna >>) jak też musi zapewniać gwarancję, że nie powstaną jakiekolwiek uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności (<< bezstronność obiektywna >>)” (wyrok o sygn. akt K 1/98). W ocenie TK „istnieje interes publiczny (dobro wspólne) polegający na ukształtowaniu zewnętrznego

obrazu wymiaru sprawiedliwości, tworzącego w społeczeństwie przekonanie, iż sąd jest bezstronny. (...) Jedynie sądy złożone z bezstronnych sędziów, których postępowanie także na zewnątrz ich urzędu służy obrazowi bezstronnego wymiaru sprawiedliwości stwarzają, w odbiorze społecznym, gwarancje sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy” (jw.). Istotne jest, aby wizerunek sądu i sędziego był ukształtowany przez obowiązujące regulacje prawne w taki sposób, aby społeczeństwo było przeświadczone o tym, że – jak to ujął TK – „sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie” (jw.). Pozycja prawna sądu i sędziego musi być więc ukształtowana w taki sposób, aby w odbiorze społecznym nie powstawały wątpliwości co do tego, że sąd jest w pełni niezależny, a sędziowie nie są w jakikolwiek sposób narażeni na naciski ze strony innych władz czy też niektórych uczestników postępowania. Innymi słowy „sądy mają budzić w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania, zaufanie do tego, że nikt z zewnętrznych władz nie oddziałuje na tok postępowania i kierunek rozstrzygnięcia” (wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15).

Niezawisłość sędziowska oznacza „brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy obiektywne fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania” (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Z kolei w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że niezależność sądu jest uwarunkowana istnieniem prawnych gwarancji, wykluczających możliwość wywierania zewnętrznych nacisków na sędziów, a prawo powinno zapewniać sądom odpowiedni „wizerunek niezależności” (zob. wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr skarg 7819/77, 7878/77, pkt 78, a także cyt. tam wyroki z dnia 1 października 1982 r. w sprawie *Piersack przeciwko Belgii*, nr skargi 8692/79, pkt 27, i z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt przeciwko Belgii*, nr skargi 2689/65, pkt 31).

W konsekwencji system ustroju sądów oraz relacje między sądami a organami innych władz powinny być ukształtowane w taki sposób, aby wyeliminować wszelkie wątpliwości co do tego, że sędziowie podejmują orzeczenia w warunkach rzeczywistej bezstronności i nawet

hipotetycznie nie mogą być narażeni na jakiegokolwiek naciski, mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy sądowej.

2.2. Regulacje prawne zaskarżone we wniosku KRS są niezgodne z przedstawionym wyżej standardem. Nie wynika to jednak z faktu powierzenia kompetencji administracyjnych czy nadzorczych członkowi Rady Ministrów. Ta kwestia została już rozstrzygnięta w orzecznictwie TK i nie jest przedmiotem zaskarżenia we wniosku KRS. Niekonstytucyjność zaskarżonych regulacji jest natomiast spowodowana tym, że Prokurator Generalny – będący przełożonym wszystkich prokuratorów występujących jako strony postępowań przed sądami, mogący wydawać im wiążące polecenia co do czynności procesowych – pełni jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości, wyposażonego w istotne kompetencje mające wpływ na status sądów oraz poszczególnych sędziów.

Należy wskazać w tym miejscu na następujące regulacje prawne:

- art. 27 § 1 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania (w określonych przypadkach) prezesa i wiceprezesa sądu apelacyjnego oraz prezesa i wiceprezesa sądu okręgowego;

- art. 37g P.u.s.p. – kompetencje Ministra Sprawiedliwości w ramach tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów;

- art. 37h § 2 P.u.s.p. – możliwość dwukrotnej odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji o działalności sądów, sporządzonej przez prezesa sądu apelacyjnego, oznaczająca rażąco niewywiązywanie się prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 P.u.s.p.;

- art. 41 § 1 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych;

- art. 70 § 2 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie w stan spoczynku sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu okręgowego lub apelacyjnego;

- art. 71 § 2–3 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do złożenia wniosku o przeniesienie sędziego w stan spoczynku (jeżeli nie poddał się badaniu, o którym mowa w art. 70 § 2 P.u.s.p., lub w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych);

- art. 73 § 3 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do złożenia odwołania od decyzji KRS w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku;

- art. 75 § 3 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do podjęcia w pewnych przypadkach decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe;

- art. 77–78a P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych oraz do odwołania sędziego z delegowania;

- art. 85 § 3 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do zwolnienia sędziego z obowiązku zachowania tajemnicy;

- art. 86 § 5 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wyrażenia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym przez prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego;

- art. 91 § 8 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, funkcji, z tytułu których sędziom przysługują dodatki funkcyjne, oraz sposobu ustalania tych dodatków;

- art. 93 § 3 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do udzielenia sędziemu płatnego urlopu dla poratowania zdrowia;

- art. 96 § 3 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania sędziom pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych;

- art. 114 § 1 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do żądania podjęcia czynności przez rzecznika dyscyplinarnego;

- art. 121 § 1 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do złożenia odwołania od wydanego w pierwszej instancji wyroku sądu dyscyplinarnego lub postanowienia czy zarządzenia zamykającego drogę do wydania wyroku;

- art. 125 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego;

- art. 130 § 1 P.u.s.p. – kompetencja Ministra Sprawiedliwości do zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny (nie dłużej niż na miesiąc);

- art. 177 § 1 P.u.s.p. – funkcja Ministra Sprawiedliwości polegająca na dysponowaniu częścią budżetową odpowiadającą sądom powszechnym;

- art. 177a P.u.s.p. – możliwość przystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości do strony pozwanej w postępowaniu wszczętym z powództwa sędziego ze stosunku służbowego lub stosunku pracy, bez konieczności podawania interesu prawnego.

2.3. Powyższe regulacje świadczą o tym, jak szerokimi kompetencjami dysponuje Minister Sprawiedliwości wobec sądów jako organów państwa oraz poszczególnych sędziów jako funkcjonariuszy publicznych i pracowników. Chodzi nie tylko o kompetencje *stricte* nadzorcze, służące Ministrowi Sprawiedliwości w realizacji zadania, o którym mowa w art. 9 i art. 9a § 2 P.u.s.p., lecz również o możliwość władczego wpływania na indywidualny status zawodowy czy majątkowy sędziów, a także na organizację oraz finanse samych sądów. Tymczasem Minister Sprawiedliwości pełni jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego, będącego przełożonym wszystkich prokuratorów, których zasadniczą rolą ustrojową jest występowanie w postępowaniach sądowych jako strony czy uczestnicy tych postępowań (zob. w szczególności art. 3 § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 5 Prawa o prokuraturze). Prokurator Generalny może – o czym była już mowa – ingerować w działalność podległych mu prokuratorów, w szczególności wydawać im wiążące polecenia co do treści czynności procesowych, a więc bezpośrednio wpływać na tok postępowania sądowego.

Trzeba również podkreślić, że na mocy art. 19 § 4 ustawy – Prawo o prokuraturze w ramach Prokuratury Krajowej powołano samodzielną komórkę organizacyjną – tzw. Wydział Spraw Wewnętrznych, który jest właściwy m.in. w sprawach „najpoważniejszych przestępstw” popełnionych przez sędziów i asesorów sądowych.

Z tych przyczyn można powiedzieć – w pewnym uproszczeniu, aczkolwiek z systemowego punktu widzenia uzasadnionym – że zaskarżone regulacje prawne prowadzą do tego, iż ta sama osoba jest zarówno stroną czy uczestnikiem postępowań sądowych (co zwłaszcza w postępowaniu karnym jest regułą), jak również organem państwa podejmującym rozstrzygnięcia – zarówno o charakterze indywidualnym, jak też normatywnym – mające istotny wpływ na organizację i funkcjonowanie sądów, a także status poszczególnych sędziów. Ustawodawca nie wykluczył sytuacji, w których wobec sędziego prowadzącego postępowanie z udziałem prokuratora (w tym Prokuratora Generalnego) mogą zostać zastosowane środki mające zasadniczy wpływ na status zawodowy czy majątkowy sędziego – np. delegacja, łącząca się z podwyższeniem zarobków (warto też dodać, że Minister Sprawiedliwości dysponuje pewnym uznaniem w zakresie odnoszącym się do wynagrodzenia sędziego delegowanego – zob. art. 78 § 3 P.u.s.p.), odwołanie z delegacji na podstawie art. 77 § 4 P.u.s.p., żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego czy decyzja w przedmiocie urlopu dla poratowania zdrowia lub w przedmiocie zgody na zatrudnienie sędziego na wyższej uczelni. Sama prawna możliwość zastosowania powyższych środków przez organ państwa będący przełożonym jednego z uczestników postępowania może rodzić u pozostałych uczestników – a także zewnętrznych obserwatorów postępowania – wątpliwość

co do tego, czy sędzia orzekający w sprawie jest w pełni wolny od oczekiwań bądź obaw związanych z własną sytuacją zawodową i czy z tych powodów nie orzeka w warunkach swoistego nacisku psychologicznego. Wspomniane wątpliwości potęguje stworzenie w Prokuraturze Krajowej specjalnego wydziału do spraw walki z – jak to określono – „najpoważniejszymi przestępstwami” popełnianymi przez sędziów i asesorów sądowych.

Z tych wszystkich przyczyn należy uznać, że obowiązujące regulacje prawne nie zapewniają odpowiedniego wizerunku (obrazu) organów wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście analiza konstytucyjności ustawy nie może opierać się na założeniu, że organy państwa będą nadużywały swoich kompetencji w celu wywierania nacisków na sądy czy poszczególnych sędziów – byłoby to sprzeczne z domniemaniem legalności działań władzy publicznej, wynikającym z art. 7 Konstytucji. Ustrój władzy sądowniczej i określone ustawowo relacje między tą władzą a organami egzekutywy powinny jednak eliminować ryzyko występowania tego typu zjawisk. Zaskarżone regulacje w obecnym kształcie mogą natomiast wywołać w społeczeństwie wrażenie, że prokurator – będący z reguły stroną w postępowaniu karnym, a w niektórych sytuacjach również w innych postępowaniach sądowych – znajduje się w pozycji uprzywilejowanej ze względu na fakt, że Prokurator Generalny, będący przełożonym wszystkich prokuratorów, dysponuje – jako Minister Sprawiedliwości – tak istotnymi kompetencjami względem sądów i samych sędziów. Powoduje to, że w odbiorze społecznym może powstać pewna konfuzja: sędzia ma – z jednej strony – bezstronnie ocenić argumenty prokuratora i wydać sprawiedliwy wyrok, natomiast – z drugiej strony – jego status zawodowy i majątkowy oraz funkcjonowanie samego sądownictwa są w znacznej mierze zależne od decyzji osoby piastującej urząd Prokuratora Generalnego. Ustawodawca powinien wykluczyć tego typu sytuację, gdyż jest ona niedopuszczalna z punktu widzenia przytoczonych na wstępie wzorców konstytucyjnych.

2.4. Należy na marginesie odnotować – choć nie jest to przedmiotem wniosku KRS do TK – że istnieją zasadnicze wątpliwości konstytucyjne co do tego, czy Minister Sprawiedliwości może równocześnie pełnić urząd Prokuratora Generalnego wyposażonego w kompetencje takie, jakich udziela mu obecnie ustawa – Prawo o prokuraturze (por. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2016 r., zarejestrowany pod sygn. akt K 20/16).

Zgodnie z Konstytucją Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny to dwa odrębne konstytucyjne organy państwa (zob. art. 187 ust. 1 pkt 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Ustawodawca założył, że – z jednej strony – Minister Sprawiedliwości może

być czynnym politykiem, to znaczy piastować mandat posła lub senatora (art. 103 ust. 1 zd. 2 Konstytucji), a także być członkiem partii politycznej. Jest to rozwiązanie naturalne w parlamentarnym systemie rządów. Nie musi to być również osoba posiadająca wyższe wykształcenie prawnicze. Z drugiej natomiast strony, art. 103 ust. 2 Konstytucji zakazuje łączenia mandatu poselskiego lub senatorskiego z urzędem prokuratora. Jest to wyrazem założenia ustrojodawcy, że prokuratorami nie powinny być osoby zajmujące się działalnością polityczną. Wskazane regulacje dotyczące niepołączalności są istotną gwarancją zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) i zasady niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji).

Można przyjąć, że Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury nie jest – wyłącznie z tego powodu – objęty wymogiem niepołączalności z art. 103 ust. 2 Konstytucji. Jednak w sytuacji gdy organowi temu przysługują kompetencje dające mu możliwość bezpośredniego ingerowania w czynności procesowe „szeregowych” prokuratorów, a tym samym – w tok postępowań sądowych (art. 7 § 2 i 3, art. 8 § 1 i art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 Prawa o prokuraturze) – dopuszczalność piastowania tego urzędu przez Ministra Sprawiedliwości jest wątpliwa.

Zdaniem TK „właściwe wypełnianie zadania polegającego na ściganiu i oskarżaniu sprawców przestępstw wymaga istnienia formalnoprawnych gwarancji oddalających zarzut kierowania się przez prokuratora w indywidualnych sprawach innymi względami niż działanie w imię prawa” (wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00). Konstytucja wymaga więc zapewnienia prokuratorom pewnej sfery niezależności, w tym od Prokuratora Generalnego – jeśli decyzją ustawodawcy urząd ten jest personalnie powiązany z urzędem Ministra Sprawiedliwości. Trybunał wskazał w konsekwencji na potrzebę istnienia „bariery pomiędzy wytyczoną przez Prokuratora Generalnego polityką ścigania przestępstw, a wykonywanymi przez prokuratora czynnościami związanymi z postępowaniem w indywidualnych sprawach” (jw.). W obecnym stanie prawnym tego typu „bariery” nie istnieją, co powoduje, że Prokurator Generalny ma znacznie większe możliwości oddziaływania na przebieg postępowań sądowych toczących się z udziałem prokuratorów. Z tego względu równoczesne pełnienie przez Prokuratora Generalnego urzędu Ministra Sprawiedliwości ma fundamentalne znaczenie dla oceny poziomu ingerencji w niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowską.

Przedstawiona wyżej kwestia nie jest – jak zaznaczono – przedmiotem zaskarżenia do TK. Wątpliwości te należy jednak uwzględnić w ramach szerszego kontekstu normatywnego, analizując kompetencje, jakimi dysponuje Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny

względem sądów i sędziów, z perspektywy zasady podziału władzy, zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz zasady niezawisłości sędziowskiej.

W konsekwencji należy uznać, że system stworzony przez ustawodawcę, zakładający silne kompetencje podmiotu politycznego, tj. Ministra Sprawiedliwości, względem sądów i sędziów przy jednoczesnym powierzeniu osobie piastującej ten urząd funkcji Prokuratora Generalnego – w kształcie nadanym ustawą Prawo o prokuraturze – jest ustrojowo wadliwy, gdyż nie zabezpiecza dostatecznie niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej.

2.5. Przedstawione wyżej argumenty świadczą o tym, że w obecnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości nie może być organem sprawującym nadzór administracyjny nad działalnością sądów. Nie może być również organem, któremu podlega prezes sądu w zakresie dotyczącym kierowania działalnością administracyjną sądu, organem decydującym o delegacjach sędziowskich czy organem podejmującym decyzje o zwolnieniu sędziego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z niekonstytucyjnością o charakterze ustrojowym, polegającą na „stworzeniu przez prawodawcę wadliwego mechanizmu relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą” (wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Główną przyczyną tej niekonstytucyjności jest tożsamość podmiotowa Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego przy uwzględnieniu zakresu ustawowych kompetencji przyznanych obu tym organom.

Dlatego też przepisy wskazane w uchwale KRS z dnia 31 maja 2016 r. w punktach 1 i 2 oraz 5–11 są niezgodne z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

3. Uwagi dotyczące wzorców konstytucyjnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) w związku z art. 173 (zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej) i art. 178 ust. 1 Konstytucji (zasada niezawisłości sędziów)

3.1. Zasady poprawnej legislacji

3.1.1. Przepis art. 2 Konstytucji jest źródłem zasad poprawnej legislacji, do których należy m.in. zasada określoności prawa. W orzecznictwie TK zasada ta została najpełniej omówiona w wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09:

„Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (...). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (...). (...) stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (...).

Stosunkowo najłatwiej jest zdiagnozować kryteria poprawności przepisów prawa. Poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność (...)

3.1.2. Zasady poprawnej legislacji, a w szczególności zasada określoności prawa, mają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy analizowany przepis reguluje relację między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą. W tych przypadkach konieczność poszanowania ww. zasad jest kwalifikowana – art. 2 Konstytucji należy bowiem interpretować w związku z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zwłaszcza ten ostatni przepis, który stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają Konstytucji „oraz ustawom”, należy odczytywać w taki sposób, że chodzi w nim o ustawę spełniającą najwyższe, kwalifikowane wymogi w zakresie poprawnej legislacji.

Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji jest najczęściej interpretowany jako dający sądom możliwość samodzielnej kontroli legalności i konstytucyjności aktów podustawowych. Nie należy jednak zapominać o tym, że ma on również ważny wymiar gwarancyjny względem niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej. Wynika z niego, że (poza samą Konstytucją) tylko ustawa – a więc akt parlamentu – a nie decyzja organów egzekutywy może kształtować status sędziów oraz zapewniać niezależność sądownictwa. Ustawa nie może zatem pozostawiać władzy wykonawczej nadmiernej swobody decyzyjnej, np. poprzez posługiwanie się pojęciami nieostryimi czy klauzulami generalnymi, czy tym bardziej poprzez tworzenie blankietowych norm kompetencyjnych, niezawierających jakichkolwiek przesłanek. Kompetencje egzekutywy względem sędziów i sądów powinny być obwarowane stosownymi gwarancjami materialnoprawnymi (określenie przesłanek warunkujących skorzystanie z kompetencji) oraz proceduralnymi. W przeciwnym bowiem razie zawarta w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasada podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom stawałaby się iluzoryczna.

Przedstawiony wyżej kierunek interpretacji Konstytucji znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, „każdy z instrumentów oddziaływania władzy wykonawczej na sądowniczą powinien być precyzyjnie unormowany”. Ustawy regulujące kompetencje władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej „muszą odpowiadać wymaganiom dostatecznej

określoności, tak by jednoznacznie zagwarantować władzy sądowniczej, że Rada Ministrów nie będzie wkraczać władczo w te dziedziny, które dotyczą istotnych prerogatyw władzy sądowniczej”. Ustawy, o których mowa, powinny przy tym odnosić się „również do potencjalnych, a nie tylko rzeczywistych źródeł konfliktów kompetencyjnych, czyli muszą przewidywać, jakie konflikty na tym tle mogłyby powstać, a nie tylko powstaną z całą pewnością. Muszą zatem wprowadzać takie instrumentarium oddziaływania, które zapobiegać będzie niebezpiecznym dla państwa konfliktom” (jw.).

Należy dodać, że gdy chodzi o podejmowanie rozstrzygnięć odnoszących się do sędziów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż brak stosownej procedury w tym zakresie może naruszać zasady prawidłowej legislacji, wynikające z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, dotyczący m.in. instytucji tzw. wytyku sędziowskiego). Można powiedzieć, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego im silniejszymi kompetencjami dysponuje władza wykonawcza względem sądów i sędziów, tym bardziej powinna być rozbudowana procedura korzystania z tych kompetencji. Precyzyjnie określone w ustawie regulacje proceduralne powinny równoważyć możliwość wkroczenia władzy wykonawczej w sferę działalności sądów – i to niezależnie od tego, że sfera ta nie dotyczy bezpośrednio procesu wymierzania sprawiedliwości. W każdym bowiem przypadku sądy w relacji z władzą wykonawczą muszą dysponować adekwatnymi środkami „obronnymi”. Zdaniem TK „władza sądownicza powinna mieć zagwarantowaną prawną możliwość ochrony swych uprawnień oraz posiadać instrumenty umożliwiające jej wywieranie wpływu na te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów” (wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Prawna możliwość obrony uprawnień władzy sądowniczej, o której mówi cyt. wyżej fragment wyroku TK, nie jest możliwa bez precyzyjnych przepisów materialnych, których prawidłowe stosowanie jest zabezpieczone adekwatną procedurą.

3.1.3. Powyższego standardu konstytucyjnego nie spełniają następujące regulacje:

A) Przepis art. 32 § 7 pkt 1 P.u.s.p. nie wskazuje, na jaki okres Minister Sprawiedliwości może wyznaczyć osobę pełniącą obowiązki dyrektora sądu. Regulacja ta, wbrew pozorom, nie ma charakteru rozwiązania nadzwyczajnego i tymczasowego, gdyż może prowadzić do tego, że Minister Sprawiedliwości – nie akceptując kolejnych kandydatur przedstawianych mu przez prezesa sądu na podstawie art. 32 § 1 P.u.s.p. – będzie permanentnie wyznaczał osobę pełniącą obowiązki dyrektora sądu, przez co kompetencja

prezesa sądu, o której mowa w art. 32 § 1 P.u.s.p., stanie się pozorna (por., na zasadzie analogii, wywody TK dotyczące kompetencji Ministra Sprawiedliwości do „tymczasowego” wyznaczenia prezesa sądu – wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Ustawodawca powinien zapewnić odpowiednie gwarancje wykluczające tego typu sytuację. Obecna regulacja rodzi ryzyko powstawania sytuacji konfliktowych między prezesem sądu i Ministrem Sprawiedliwości, które mogą prowadzić do destabilizacji prawidłowego funkcjonowania sądu.

Należy w tym miejscu dodać, że TK stwierdził, iż „działalność dyrektora sądu nie jest bezpośrednio związana z realizacją przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Dlatego też Ministrowi Sprawiedliwości (...) mogła zostać przyznana kompetencja do powoływania i odwoływania dyrektora sądu. Niemniej jednak należy uwzględnić okoliczność, że dyrektor jest organem sądu, stąd też ustawodawca powinien zachować równowagę pomiędzy kompetencjami organu władzy wykonawczej i organami władzy sądowniczej w procedurze jego odwoływania” (wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Z tego stanowiska TK wynika, że w świetle zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa (art. 10 i art. 173 Konstytucji) organy władzy sądowniczej powinny mieć zapewniony udział w procedurze powoływania i odwoływania dyrektora sądu. Kwestionowany przepis pozwala tymczasem na wyznaczenie osoby pełniącej obowiązki dyrektora – bezterminowo i na podstawie wyłącznej decyzji Ministra Sprawiedliwości, podjętej bez jakiegokolwiek udziału władzy sądowniczej. Innymi słowy, Minister Sprawiedliwości może na podstawie kwestionowanej regulacji doprowadzić do tego, że dana osoba – wyznaczona bez udziału prezesa sądu – będzie przez czas nieokreślony pełniła obowiązki dyrektora sądu. Takie rozwiązanie zaprzecza standardowi konstytucyjnemu, wskazanemu w cyt. wyżej wyroku TK.

Zgodnie z art. 32 § 9 P.u.s.p. powołanie zastępcy dyrektora sądu jest uznaniową kompetencją Ministra Sprawiedliwości, nieobwarowaną jakimikolwiek realnymi przesłankami. Użyte w tym przepisie pojęcia „szczególne względy”, „wielkość sądu”, „rozmiar jego zadań” mają charakter pozorny, gdyż są na tyle niejasne, że w żaden sposób nie ograniczają swobody Ministra Sprawiedliwości, a poza tym nie podlegają jakiegokolwiek weryfikacji.

Z powyższych przyczyn przepisy wskazane w pkt 3 uchwały KRS z dnia 31 maja 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

B) Przepisy art. 77 § 1–3a oraz § 4 P.u.s.p. nie wskazują, jakimi kryteriami powinien kierować się Minister Sprawiedliwości, podejmując decyzję w przedmiocie delegowania

sędziego lub odwołania go z delegacji. Nie wiadomo, z jakich przyczyn delegacja jest udzielana temu, a nie innemu sędziemu. Jest to zaś kwestia szczególnie istotna dla niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, gdyż delegacja w znaczący sposób wpływa na status zawodowy, a także majątkowy sędziego. Delegowanie sędziego wiąże się m.in. z dodatkami do uposażenia (zob. m.in. art. 77 § 7, art. 78 § 2 zd. 2, art. 78 § 3–4, art. 78a zd. 2 P.u.s.p.). Co więcej, o wysokości tych dodatków w pewnych przypadkach decyduje – na zasadzie uznania – Minister Sprawiedliwości (zob. w szczególności art. 78 § 3–4 P.u.s.p.). Z kolei odwołanie z delegacji prowadzi do zmiany sytuacji sędziego, w tym może oznaczać obniżenie dochodów sędziego (ze względu na odpadnięcie prawa do dodatków). Tymczasem ustawodawca przyznał Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do podejmowania decyzji w tak delikatnej kwestii, nie obwarowując jej jakimikolwiek przesłankami materialnoprawnymi oraz proceduralnymi. Jest to rozwiązanie niezgodne z zasadą poprawnej legislacji. Zwłaszcza odwołanie z delegacji – mogące pogarszać sytuację zawodową i majątkową sędziego oraz skutkujące odebraniem sędziemu spraw, którymi się zajmuje w sądzie, do którego został delegowany – powinno być w sposób szczególny zabezpieczone prawnie przed ryzykiem, że odwołanie może być użyte jako forma szykany względem sędziego bądź jako próba ingerencji w skład sędziowski rozpoznający konkretną sprawę.

Powyższe regulacje naruszają także zasady wyrażone w art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji i wynikający z tych przepisów obowiązek stworzenia regulacji zapewniających ochronę obrazu zewnętrznego bezstronnego wymiaru sprawiedliwości. Fakt, że w zasadzie każdy sędzia może być delegowany (za jego zgodą) lub – gdy chodzi o sędziego delegowanego – odwołany z delegacji uznaniową decyzją Ministra Sprawiedliwości, opartą na nieweryfikowalnych przesłankach, może stworzyć w społeczeństwie obawę co do bezstronności sędziów. Odnosi się to zwłaszcza do sytuacji, gdy w danym postępowaniu przeciwnikiem procesowym jednostki jest prokurator. Wynika to z omówionej wyżej funkcji Ministra Sprawiedliwości jako Prokuratora Generalnego. Przykładowo, sędzia orzekający w sprawie karnej może być – przed wydaniem wyroku – w każdej chwili odwołany z delegacji w danym sądzie. Taki przypadek może wywołać wrażenie wpływania przez jedną ze stron postępowania – tj. prokuraturę, na czele której stoi Prokurator Generalny pełniący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości – na skład sędziowski i tym samym – pośrednio – na kierunek rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto u stron postępowania toczącego się przed sądem, w skład którego wchodzi sędzia delegowany – a także u zewnętrznych obserwatorów takiego postępowania – może powstać wrażenie, że sędzia orzeka w

warunkach pewnej presji psychologicznej spowodowanej tym, iż jego delegacja może być w każdej chwili cofnięta, jeśli wydane orzeczenie spotka się z dezaprobatą Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca powinien wykluczyć choćby ewentualność wystąpienia takiej sytuacji.

Z powyższych przyczyn przepisy wskazane w pkt 5 i 6 uchwały KRS z dnia 31 maja 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

C) Przepis art. 85 § 3 P.u.s.p. przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość zwolnienia sędziego z obowiązku zachowania w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na swój urząd, poza jawną rozprawą sądową. Przepis, o którym mowa, posługuje się nieostrymi i wieloznacznymi pojęciami „dobro państwa”, „ważny interes prywatny”, „cele wymiaru sprawiedliwości”. Nie istnieje przy tym procedura, która pozwalałaby na zweryfikowanie przez sąd, czy w danej sprawie ww. przesłanki zostały spełnione. Już z tego powodu art. 85 § 3 P.u.s.p. należy uznać za niezgodny z zasadą poprawnej legislacji. Przepis ten pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na bezpośrednią ingerencję w toczące się postępowanie sądowe w oparciu o pozorne przesłanki, określone za pomocą pojęć nieostrych, wieloznacznych i niepodlegających weryfikacji sądu.

Powyższy przepis jest ponadto niezgodny z zasadami niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej. Pozwala on bowiem Ministrowi Sprawiedliwości na bezpośrednią ingerencję w tok postępowania sądowego. Od nieweryfikowalnej i opartej na uznaniu decyzji Ministra Sprawiedliwości zależy bowiem możliwość przeprowadzenia przez sąd dowodu w postępowaniu. W pewnych przypadkach decyzja Ministra Sprawiedliwości może wręcz przesądzić o kierunku orzeczenia sądu.

Co więcej, gdy chodzi o postępowania prowadzone z udziałem prokuratora, naruszenie Konstytucji ujawnia się w szczególny sposób. Fakt, że Minister Sprawiedliwości, będący równocześnie Prokuratorem Generalnym, może decydować o dopuszczalności przeprowadzenia dowodu w sprawie prowadzi do oczywistego uprzywilejowania prokuratora jako jednej ze stron postępowania sądowego, co jest sprzeczne z prawem jednostki do rzetelnego procesu sądowego (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Prawo do sądu oznacza bowiem m.in., że każdy z uczestników postępowania powinien być wyposażony w środki proceduralne adekwatne dla obrony swoich interesów, a sąd powinien dysponować stosownymi instrumentami pozwalającymi mu na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy. Sytuacja, w której możliwość przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego jest uzależniona od uznaniowej decyzji Ministra Sprawiedliwości, będącego ponadto

przełożonym jednego z uczestników postępowania, prowadzi do naruszenia tego standardu i może uniemożliwić jednostce skorzystanie z prawa do sądu, a sądowi – rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z wymogami sprawiedliwości i rzetelnego procesu sądowego. W przypadku zaś postępowań karnych decyzja Ministra Sprawiedliwości o odmowie zwolnienia sędziego z tajemnicy zawodowej może znacznie utrudnić – czy wręcz uniemożliwić – realizację zasady prawdy materialnej, będącej naczelną zasadą rzetelnego postępowania karnego,

Z przedstawionych wyżej powodów przepisy wskazane w pkt 7 i 8 uchwały KRS z dnia 31 maja 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 Konstytucji.

3.2. Zasada proporcjonalności

3.2.1. Zgodnie z orzecznictwem TK zasada proporcjonalności określa relacje nie tylko między jednostką a władzą publiczną, lecz również – przynajmniej w pewnych przypadkach – między poszczególnymi organami tej władzy. Chodzi zwłaszcza o ingerencję w status organów, którym ustawodawca powinien zapewnić niezależność (zob. np. wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, dotyczący ingerencji w kompetencje NBP). Gdy chodzi o władzę sądowniczą, to Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że zasada proporcjonalności – wywodzona z art. 2 Konstytucji – znajduje zastosowanie w przypadku gdy ustawodawca wprowadza regulacje mogące skutkować ograniczeniem niezależności sądów lub niezawisłości sędziów (zob. wyrok TK z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15).

3.2.2. Zakaz nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w niezależność władzy sądowniczej nie odnosi się wyłącznie do tej sfery, w której sędziom należy zapewnić niezawisłość – a więc sfery wymierzania sprawiedliwości. O ile można przyjąć, że niezawisłość, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji, jest konstytucyjnie wymagana przede wszystkim w odniesieniu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i realizowania przez sędziów zadań z zakresu tzw. ochrony prawnej, o tyle niezależność sądownictwa, o której mowa w art. 173 Konstytucji, dotyczy wszelkiej działalności sądów i wszystkich płaszczyzn ich funkcjonowania. Być może test proporcjonalności ingerencji w niezależność sądownictwa powinien wyglądać inaczej gdy chodzi o sferę bezpośrednio związaną z wymierzaniem sprawiedliwości, niż gdy chodzi o działalność – mówiąc najszerszej – administracyjną, jednak w obu przypadkach poszanowanie niezależności sądownictwa jest wymogiem konstytucyjnym, płynącym z art. 173 Konstytucji. Innymi słowy, nie ma takiej sfery działalności sądów, w których sądy nie muszą posiadać gwarancji niezależności.

Ochrona tej niezależności może co prawda przybierać różne formy, jednak w każdym przypadku konieczne jest respektowanie zasady proporcjonalności.

3.2.3. Cel, jakim kierował się ustawodawca, wprowadzając nadzór administracyjny nad działalnością sądów, nie budzi wątpliwości. Jednak ocena proporcjonalności wymaga stosownego wyważenia wchodzących w grę wartości i oceny, czy nie doszło do przekroczenia granicy, poza którą niezależność sądownictwa powinna być wolna od jakiegokolwiek ingerencji.

Jak dotąd zasada nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych nie została zakwestionowana przez TK. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał przyjmował, że „niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości” (orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93). Jednak – o czym była już mowa – z dniem wejścia w życie ustawy – Prawo o prokuraturze zasadniczo powinna zmienić się optyka oceny konstytucyjnej tego zagadnienia. Minister Sprawiedliwości, pełniący jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego – przełożonego wszystkich prokuratorów – został wyposażony w daleko idące środki oddziaływania na postępowanie sądowe, stał się *de facto* stroną (uczestnikiem) znacznej liczby postępowań sądowych, w szczególności w sprawach karnych. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości dysponuje licznymi – omówionymi wyżej – kompetencjami odnoszącymi się do organizacji i finansowania władzy sądowniczej, a także kształtującymi status sędziów. Trzeba też dodać – o czym była mowa wyżej – że Minister Sprawiedliwości z reguły piastuje mandat parlamentarny i jest członkiem partii politycznej. Ta wielość ról, w jakiej ta sama osoba – będąca z reguły czynnym politykiem – może występować z pozycji władczej wobec sądów i sędziów, prowadzi do wniosku, że przekroczona została pewna „masa krytyczna” i doszło do nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji władzy wykonawczej w niezależność sądownictwa.

Skorzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z pewnych instrumentów, jakie przyznaje mu obecnie obowiązujące prawo, może zaburzyć normalne funkcjonowanie sądu czy wręcz wywołać u poszczególnych sędziów poczucie presji – np. wszczęcie postępowania w przedmiocie odwołania prezesa sądu (art. 27 § 1 P.u.s.p.), zarządzenie lustracji sądu, wydziału czy działalności prezesa (art. 37g § 2 P.u.s.p.), odwołanie sędziego z delegacji (art. 77 § 4 P.u.s.p.), żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego (art. 114 § 1 P.u.s.p.). Nie ulega wątpliwości, że już samo wszczęcie postępowania np. w przedmiocie

odwołania prezesa sądu czy też postępowania dyscyplinarnego może prowadzić do pewnej stygmatyzacji społecznej i zawodowej osoby, której owo postępowanie dotyczy. Wypada również ponownie podkreślić, że w ramach Prokuratury Krajowej powołano do życia specjalną komórkę, mającą zajmować się ściganiem „najpoważniejszych przestępstw” popełnianych przez sędziów i asesorów sędziowskich (art. 19 § 4 Prawa o prokuraturze). Trudno w tej chwili zakładać, w jaki sposób owa komórka będzie realizowała ww. zadanie, jednak samo powołanie jej do życia może być również odebrane jako czynnik umożliwiający wywieranie – przynajmniej potencjalnego – nacisku na sędziów.

W sytuacji gdy środki, o których była mowa wyżej, może stosować osoba występująca jednocześnie jako przełożony prokuratora – będącego stroną postępowania, z natury rzeczy zainteresowaną w konkretnym rozstrzygnięciu sprawy – taką sytuację należy uznać za nadmierną ingerencję w niezależność sądownictwa. Sama możliwość skorzystania ze środków nadzoru może powodować tzw. efekt mrozący wśród sędziów orzekających w sprawach z udziałem prokuratora (a więc w szczególności w sprawach karnych). Regulacje dotyczące ustroju sądów powinny bezwzględnie eliminować ryzyko wystąpienia tego typu efektu. Dlatego też nadzór administracyjny nad działalnością sądów – oceniany w świetle kompetencji Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego wynikających z obecnie obowiązujących przepisów – powinien być powierzony organowi władzy sądowniczej (np. Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego). Tylko tego typu rozwiązanie odpowiednio zabezpieczałoby niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów. W aktualnym stanie prawnym ww. wartości konstytucyjne nie są chronione prawnie w dostateczny sposób.

Z powyższych przyczyn przepisy wskazane w pkt 1 i 2 uchwały KRS z dnia 31 maja 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

3.2.4. Niezależność władzy sądowniczej mieści w sobie również niezależność finansową (budżetową). Ten aspekt niezależności należy rozumieć jako wykluczenie możliwości wywierania finansowego nacisku na działalność sądownictwa (por. – w zakresie odnoszącym się do niezależności NBP – wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03).

Niezależność finansowa – co oczywiste – nie oznacza, że sądy powinny samodzielnie decydować o własnym budżecie, wydatkach czy planach finansowych. Dopuszczalne jest pozostawienie w tych kwestiach możliwości podejmowania decyzji przez organy władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości) czy przez dyrektorów sądów. Zwłaszcza w tym ostatnim przypadku dyrektor – jako organ sądu (zob. art. 21 § 1 P.u.s.p.) – może dysponować

kompetencjami w kwestiach finansowych, gospodarowania mieniem sądu czy opracowywania planów finansowych. Jak bowiem wskazał TK „kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (...)” (wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05). Nie znaczy to jednak, że kompetencje sądów w kwestiach gospodarki finansowej są pozostawione całkowitej swobodzie ustawodawcy, gdyż pewne granice w tym zakresie wyznacza art. 173 Konstytucji (zasada niezależności sądownictwa) w powiązaniu z innymi regulacjami konstytucyjnymi dotyczącymi sądownictwa.

Nie należy przede wszystkim tracić z pola widzenia faktu, że prezes sądu – w odróżnieniu od dyrektora sądu – jest konstytucyjnym organem państwa (zob. art. 181 Konstytucji). Ponadto dyrektor sądu jest osobą powoływaną przez Ministra Sprawiedliwości (zob. art. 32 § 1 P.u.s.p., który należy odczytywać w kontekście art. 32 § 7 pkt 1 P.u.s.p., pozwalającego Ministrowi Sprawiedliwości na samodzielne wyznaczenie osoby pełniącej obowiązki dyrektora sądu). Obie te okoliczności mają istotne znaczenie dla wykładni art. 173 Konstytucji. Zgodnie bowiem z intencją ustrojodawcy to prezes powinien być odpowiedzialny za kierowanie sądem, co obejmuje również kwestie finansowo-budżetowe. Konstytucja nie wspomina w żadnym miejscu o organach sądów pochodzących z nominacji Ministra Sprawiedliwości. Dlatego też – o ile sam fakt funkcjonowania w sądach dyrektorów sądów nie budzi wątpliwości – konstytucyjnie niedopuszczalne jest całkowite wyłączenie prezesów sądów z zadań realizowanych przez dyrektorów i pozbawienie prezesów jakiegokolwiek wpływu na kierowanie gospodarką finansową sądu. Jeszcze raz należy bowiem podkreślić, że dyrektor jest organem sądu wyłącznie na podstawie ustawy, zaś prezes jest konstytucyjnym organem państwa. Fakt ten świadczy o pewnej preferencji ustrojodawcy co do organizacji wewnętrznej oraz zasad kierowania działalnością sądów. Ustawodawca nie może więc wydrążyć zakresu kompetencji prezesa sądu przez przekazywanie tych kompetencji pozakonstytucyjnemu organowi, jakim jest dyrektor sądu. Pozbawienie prezesa sądu wpływu na działalność dyrektora sądu jest nieproporcjonalnym wkroczeniem ustawodawcy w niezależność władzy sądowniczej.

Z powyższych przyczyn przepisy wskazane w pkt 4 uchwały KRS z dnia 31 maja 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Biurow Krajowej Rady Sądownictwa
Za zgodność z oryginałem

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Marek Golcew



Wiceprzewodniczący

Krajowej Rady Sądownictwa

ppk Piotr Raczkowski

sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego