



VII.510.14.2016.AJK

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	05. 08. 2016
L.dz.	L. zał.

Sygn. akt K 32/16**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do wcześniejszego pisma Rzecznika złożonego w Trybunale Konstytucyjnym dnia 5 lipca 2016 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 2 czerwca 2016 r. (sygn. akt K 32/16), przedstawiam następujące stanowisko:

- 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 2015 r., poz. 133 ze zm.; dalej jako: P.u.s.p.) 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; dalej jako: P.o.p.), 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 zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, są niezgodne z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173, art. 174 i art. 178 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 77 § 4 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 358 ze zm.; dalej jako: P.o.u.s.w.), w zakresie w jakim dopuszcza możliwość odwołania przez Ministra Sprawiedliwości

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, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 Konstytucji, a także z art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284);

- 3) art. 85 § 3 zd. 2 P.u.s.p. 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 P.o.p. i art. 13 § 1 i 2 P.o.p., w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do zwalniania sędziów sądów powszechnych oraz art. 85 § 3 zd. 2 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 P.o.u.s.w. 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 P.o.p., w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości 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, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

Problem konstytucyjny objęty wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) w sprawie o sygn. akt K 32/16 dotyczy dwóch kategorii zagadnień: po pierwsze, kwestii o charakterze ustrojowym (systemowym) odnoszącej się do tego, czy sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi może zostać ustawowo powierzone organowi władzy wykonawczej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości (dalej też jako: MS lub Minister) pełniącemu jednocześnie urząd Prokuratora Generalnego; po drugie, oceny konstytucyjności poszczególnych środków przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości w ramach tego nadzoru. W obu przypadkach istota problemu sprowadza się do zbadania tego, czy zakres oraz formy nadzoru nie naruszają zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji) oraz nie ingerują w konstytucyjne prawo obywateli do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Na wstępie Rzecznik pragnie wskazać, że w odniesieniu do niniejszej sprawy nie ma zastosowania reguła *ne bis in idem* wyrażona w art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293), albowiem przedmiotem zaskarżenia KRS nie uczyniła tego samego przepisu, którego dotyczyły poprzednie orzeczenia Trybunału odnoszące się do nadzoru MS nad sądami. Wnioskodawca zmodyfikował bowiem w istotny sposób przedmiot kontroli, wskazując na powiązanie art. 9 i 9a § 2 w zw. z art. 37f § 1 i 2 oraz art. 37g § 1-3 P.u.s.p. 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 P.o.p. oraz podkreślając, 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 stosunku do stanu prawnego obowiązującego w chwili wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny (dalej także jako: TK lub Trybunał) w sprawie o sygnaturze K 45/07. Rzecznik podziela opinię KRS w tym zakresie.

Do zakresu kompetencji Prokuratora Generalnego w aktualnym stanie prawnym, tj. od dnia wejście w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, należy m.in.: 1) wydawanie prokuratorom podległym wiążących zarządzeń, wytycznych i poleceń dotyczących prowadzonych spraw, w tym poleceń dotyczących czynności procesowej (art. 7 § 2-5 P.o.p.), z tym zastrzeżeniem, że na gruncie stanu prawnego z dnia 15 stycznia 2009 r., tj. wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 45/07, polecenie takie nie mogło obejmować sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przez sądem (art. 8 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz. U. 2008 r., Nr 7, poz. 39 ze zm.), natomiast w obecnym stanie prawnym jest to możliwe; 2) zmienianie lub uchylenie decyzji prokuratorów mu podległych (art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2 P.o.p.); 3) przejmowanie spraw prowadzonych przez prokuratorów mu podległych (art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 P.o.p.). Wskazane kompetencje Ministra Sprawiedliwości, sprawującego urząd Prokuratora Generalnego, nie wchodziły w zakres przedmiotu zaskarżenia w poprzednich wnioskach KRS do TK dotyczących nadzoru MS, w tym m.in. w sprawie o sygn. akt K 45/07, zatem w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze zmodyfikowaniem kształtu nadzoru MS nad sądami poprzez jego uprawnienia wynikające ze sprawowania urzędu Prokuratora Generalnego.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym we wniosku KRS, iż „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 (...)”. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, polegające na piastowaniu funkcji Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości, stanowi powrót do rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375 ze zm.), jednak jest to powrót dokonany z modyfikacjami, które w istotny sposób rzutują na negatywną konstytucyjną ocenę istniejącego obecnie modelu instytucji nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. Należy więc przychylić się do poglądu KRS, że skoro „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”. 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. Minister Sprawiedliwości sprawujący urząd Prokuratora Generalnego zobowiązany jest realizować politykę ustaloną przez Radę Ministrów (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.; dalej: ustawa o Radzie Ministrów), a także reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów (art. 8 ustawy o Radzie Ministrów).

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. Jak słusznie zauważa KRS, rola Ministra Sprawiedliwości jako przedstawiciela władzy wykonawczej nie ogranicza się w obecnie obowiązującym stanie prawnym jedynie do monitorowania poszczególnych spraw zawisłych przed sądami powszechnymi, ale polega na realnym, aktywnym udziale w postępowaniach sądowych i pełnym dostępie do materiałów postępowania. 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.

Ilustrację dla wskazanego powyżej konfliktu interesów może stanowić chociażby wydane w dniu 26 lipca 2016 r. i opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości oświadczenie Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobro w sprawie

wyroku Sądu Rejonowego dla Łodzi Widzewa wobec pracownika drukarni. Zdaniem tego organu „sądy są zobowiązane strzec konstytucyjnej wolności sumienia, a nie ją łamać. Mają stać na straży praw i wolności obywateli, w tym także wolności działalności gospodarczej, a nie narzucać im przymus. Żadne ideologiczne racje nie uzasadniają naruszania tych fundamentalnych zasad. Dlatego wyrok nakazowy skazujący Sąd Rejonowy dla Łodzi Widzewa wobec pracownika prywatnej drukarni, który z powodu własnych przekonań odmówił przyjęcia zlecenia Fundacji LGBT Business Forum i drukowania materiałów promujących treści homo, bi- i transseksualne, jest niebezpiecznym precedensem. Burzy wolność myśli, przekonań i poglądów, a także swobodę gospodarczą, polegającą na dowolności transakcji. Stawia w uprzywilejowanej pozycji Fundację reprezentującą środowiska mniejszości seksualnych, a łamie wolność sumienia pracownika, który ma prawo nie popierać homoseksualnych treści. Mając więc na względzie konieczność ochrony interesu społecznego i podstawowych wolności obywatelskich, Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro zdecydował o przystąpieniu przez Prokuraturę Okręgową w Łodzi do postępowania przed Sądem Rejonowym dla Łodzi Widzewa. Celem jest obiektywne rozpatrzenie złożonego wniosku o ukaranie, mając na względzie zasady wolności sumienia i zdrowego rozsądku”.

Powyższy przykład wyraźnie wskazuje, że wypowiedzi Ministra Sprawiedliwości mogą podważać zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Nie może być zatem mowy o obiektywnym i neutralnym pod względem politycznym sprawowaniu nadzoru nad sądami i sędziami przez Ministra Sprawiedliwości wyposażonego jednocześnie w kompetencje procesowe przysługujące Prokuratorowi Generalnemu oraz środki oddziaływania na podległych mu prokuratorów. Jak słusznie zauważa sędzia I. Kamińska, „władza polityczna wywiera poprzez takie wypowiedzi bardzo silną i groźną presję na merytoryczne orzecznictwo sądów. Polityk mający władzę wykonawczą, w pewnych zakresach również wobec sędziów, wysyła sygnał, że wyroki określonego rodzaju nie znajdują akceptacji” (por. „Drukarze nie mają klauzuli sumienia”, wydanie elektr. – Rzeczpospolita; dostęp z dnia 26 lipca 2016 r., <http://www.rp.pl/Dobrosobiste/307279883-Drukarze-nie-maja-klauzuli-sumienia.html#ap-2>).

Reasumując, przychylić należy się do poglądu KRS, iż 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.

II

Do orzeczeń TK odnoszących się do tzw. administracyjnej działalności sądów i nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad tą działalnością, należy zaliczyć przede wszystkim wyroki: z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt 11/93, z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07, z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12. Znaczenie niezależności władzy sądowniczej zawsze było podkreślane w orzecznictwie Trybunału. Mimo tych deklaracji TK uznał jednak za zgodne z Konstytucją wkraczanie MS w sprawy infrastruktury, finansów, kadry urzędniczej, personelu organizacyjno-technicznego, a nawet toku urzędowania i sprawności orzekania sądów, jeżeli jest to „dostatecznie uzasadnione merytorycznie”. W ocenie Trybunału Minister reprezentuje państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie sądom należytych warunków organizacyjnych i finansowych. Funkcja ta z kolei uzasadnia nadzór MS nad sądami. Wskazane ingerencje nie stwarzają - zdaniem TK - zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej (por. wyroki TK: z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05 i z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07). W wyrokach o sygn. akt K 11/93, K 27/13 oraz K 45/07 TK podkreślił natomiast, że w wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji wynikający z art. 10 Konstytucji odnosi się jedynie do tzw. „jądra kompetencyjnego” polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Ponadto, w wyroku o sygn. akt K 45/07 Trybunał stwierdził, że wprawdzie nadzór MS nad działalnością pozaorzecniczą sądów stanowi jedną z form wkraczania egzekutywy w sferę działań judykatywy, niemniej jednak w przypadku, gdy dotyczy on sfery działalności administracyjnej sądów (zarządzającej i organizatorskiej), innej niż działalność związana z czynnościami jurysdykcyjnymi, jest on dopuszczalny. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyroku w sprawie o sygn. akt K 31/12. Trybunał podkreślił, że wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów nie oznacza stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Zdaniem Trybunału, niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej

równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że władza sądownicza - jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym - nie jest całkowicie odseparowana od innych władz.

W sprawie o sygn. akt K 31/12 Trybunał Konstytucyjny potwierdził wypracowane przez siebie na gruncie wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) pojęcie wąskiego rozumienia wymiaru sprawiedliwości i zbudowanej na nim koncepcji działalności administracyjnej sądów. Z analizy wskazanych orzeczeń wynika, że ochrona niezależności i odrębności sądów wyrażona w art. 173 Konstytucji została w ten sposób zredukowana wyłącznie do funkcji sądu polegającej na orzekaniu. Tymczasem, zdaniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego prof. A. Wróbla, nie ma dostatecznie ważkich powodów natury konstytucyjnej, aby działania i czynności określane jako działalność administracyjna sądów wyłączać z zakresu sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości, nadając przez to pojęciu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” wąski zakres, redukując je praktycznie do czynności orzekania i pozostawiając poza nim czynności, które niewątpliwie mieszczą się w tym konstytucyjnym pojęciu, takie jak na przykład „czynności wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych”. W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika na pełne poparcie zasługuje stanowisko sędziego TK A. Wróbla, które zostało wyrażone w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12), a w szczególności stwierdzenie, że „art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, ponieważ, po pierwsze – uznają one, że sądy powszechne „prowadzą działalność administracyjną”, po drugie – legalizują nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, po trzecie – dokonują arbitralnego rozróżnienia między nadzorem wewnętrznym i zewnętrznym, po czwarte – powierzają Ministrowi Sprawiedliwości nadzór nad działalnością administracyjną sądów, przez co naruszają gwarantowaną powyższymi przepisami Konstytucji fundamentalną zasadę ustrojową, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, gwarantujący autonomię organizacyjną władzy sądowniczej, wyklucza - w ocenie Rzecznika - nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów w ogólności, w tym nad działalnością, którą ustawodawca błędnie kwalifikuje jako działalność administracyjną sądową, a Trybunał jako „administrację sądową”. O ile więc zgodzić można się z tezą o tym, że zasada podziału władzy nie eliminuje pewnych powiązań władzy sądowniczej z pozostałymi władzami, to jednak podkreślenia wymaga, że powiązania te nie mogą ingerować w istotę władzy sądowniczej i to nie tylko w wymiarze orzeczniczym, ale i ustrojowym. Respektowanie niezależności władzy sądowniczej sprowadzane jedynie do wymiaru funkcjonalnego, z pominięciem aspektu ustrojowego, nie znajduje uzasadnienia w normach

konstytucyjnych (por. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] „Pozycja ustrojowa sędziego”, red. nauk. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 89). Ponadto należy zauważyć, że nawet jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niektóre przyjęte rozwiązania prawne nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to przecież jednocześnie przyznał, że odnoszą się one do sprawowania wymiaru sprawiedliwości pośrednio, a to już ma bezpośredni wpływ na gwarancje niezawisłości sędziowskiej.

Zdaniem Rzecznika, Trybunał wydaje się więc nie do końca konsekwentny, jeżeli chodzi o swoje stanowisko co do rozumienia zasady równowagi się władz i związanej z nią zasady odrębności i niezależności sądownictwa. Z jednej strony bowiem przyznaje, że rozdzielenie judykatury od egzekutywy oznacza separację tej pierwszej, ale jednocześnie wielokrotnie powtarza, że możliwa jest ingerencja egzekutywy w postaci nadzoru nad władzą sądowniczą.

Jeżeli chodzi o tę kwestię, to Rzecznik podziela zdanie prof. P. Sarneckiego, że „w odniesieniu do judykatury i tylko do tej władzy „rozdzielenie oznacza zarazem separację [...]. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki [...]” (por. P. Sarnecki, uwagi do art. 10 Konstytucji [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 13). W związku z tym autor ten postuluje odrzucenie koncepcji równowagi władz jako uzasadnienia dla wykonywania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi przez Ministra. Przecinanie się, czy nakładanie kompetencji między judykaturą a egzekutywą, jest niedopuszczalne. Separacja, będąca wyrazem także i zasady równowagi władz, wyłącza jakąkolwiek ingerencję legislatury i egzekutywy w judykaturę.

Za główne argumenty za utrzymaniem nadzoru Ministra nad sądami w wyroku o sygn. akt K 45/07 TK uznał obowiązek „współdziałania” władz wyrażony w preambule Konstytucji oraz wykładnię historyczną dotyczącą nadzoru (por. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, oraz z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Rzecznik pragnie odnieść się do tych argumentów, posiłkując się opiniami wyrażanymi w piśmiennictwie na ten temat.

W ocenie Rzecznika, z art. 10 ust. 1 Konstytucji wynika, że władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są wobec siebie równorzędne, zatem brak jest podstaw do przyjęcia nadrzędności którejkolwiek z władz wymienionych. Ich równowagę należy rozumieć jako stan wyłączający nadrzędność czy podrzędność jednej władzy wobec drugiej. „Współdziałanie oznacza dialog i poszukiwanie konsensusu (...), a więc wyklucza jakiejkolwiek formy kierownictwa czy nadzoru ze strony pozostałych władz, zwłaszcza jeżeli chodzi o władzę wykonawczą nad sądowniczą” (por. B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej*, [w:] „Rola orzecznictwa w systemie prawa”, red. nauk.

T. Giaro, Warszawa 2016, s.765 oraz S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą* [w:] „Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności”, red. T. Wardyński, M. Niziołek, Warszawa 2009, s. 110).

Uzasadniając tezę o zgodności nadzoru z Konstytucją TK odwołał się również do wykładni historycznej dotyczącej tej instytucji. Jak słusznie podniósł W. Jakimko, wykładnia historyczna odwołująca się do relacji między judykaturą a egzekutywą nie powinna być przeceniana w procesie oceny zgodności z Konstytucją normy obowiązującej we współczesnych warunkach społeczno-prawnych. Autor ten przedstawia zarys związku między władzą sądowniczą a wykonawczą na przestrzeni XX i XXI w., z którego wynika, że argument o tradycji w kwestii nadzoru administracyjnego nad sądami uznać należy za nietrafny (por. W. Jakimko, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2(97)/2010, Warszawa 2010, s. 157 oraz W. Jakimko, *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów* [w:] „Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce - wybrane problemy”, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2013, s. 75-76). Jak słusznie zauważa ten autor, od uchwalenia Konstytucji marcowej w 1921 r. do 1990 r. wymiar sprawiedliwości pozbawiony był atrybutu niezależności. Konstytucja marcowa ustanowiła wprawdzie podział władz, ale z uwagi na przewrót majowy w 1926 r. nie doszło do ugruntowania tej zasady w polskim porządku prawnym II RP, bowiem po 1926 r. konstytucja marcowa została *de facto* zawieszona. Konstytucja kwietniowa, która weszła w życie z 24 kwietnia 1935 r., zniosła trójpodział władzy. Po 1945 r. nastąpiło wydrażenie z treści gwarancji niezawisłości, niezależności i nieusuwalności dla samych sędziów oraz idące za tym poddanie sędziów wpływowi egzekutywy. Obecna Konstytucja powróciła do zasad niezależności i niezawisłości trzeciej władzy. Powrót w Konstytucji z 1997 r. do zasad dotyczących wymiaru sprawiedliwości, istniejących już pod rządem Konstytucji marcowej, nastąpił na poziomie konstytucyjnym (gwarancje niezależności i niezawisłości dla sędziów), nie obejmując jednak zmian w ustawodawstwie zwykłym, zezwalającym na sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych (por. uwagi Prokuratora Generalnego odnoszące się do asesora sądowego w wyroku o sygn. akt SK 7/06).

Po odejściu od modelu władzy jednolitej ku trójpodziałowi ustanowionego w Konstytucji z 1997 r. na poziomie legislacji ustawowej niewiele się w istocie zmieniło, skoro ustawodawca zwykły utrzymał regulacje o nadzorze administracyjnym i pozostawił go w ręku organu administracji (por. W. Jakimko, *Zakres dopuszczalnej..., op. cit.* s. 80). Jak słusznie zwraca uwagę prof. E. Łętowska, Konstytucja z 1997 r., uznając sam brak równowagi za naganny, wprowadziła

istotną zmianę w rozumieniu standardu dotyczącego zasady podziału i równowagi władzy (por. E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania* [w:] „Pozycja ustrojowa sędziego”, red. nauk. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 136). W podobnym tonie wypowiedziała się A. Łazarska uznając, że pełne urzeczywistnienie zasady niezależności wyrażone w Konstytucji wciąż unicestwiają przyjęte sprzed 1989 r. zasady organizacji sądownictwa, które nie w pełni respektują zmieniony kontekst systemowy i ustrój oparty na zasadzie równorzędności władz (por. A. Łazarska, *op. cit.*, s. 86).

Trzecim z argumentów podnoszonym w obronie zasadności pozostawienia MS nadzoru nad sądami jest to, że legislatura i egzekutywa stwarzają warunki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, zatem separacja judykatury nie może oznaczać jej izolacji od pozostałych władz. Zdaniem Trybunału, „okolicznościami uzasadniającymi sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów są obowiązki państwa, w tym zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa” (por. wyroki z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07; 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05, a także cytowany wyrok o sygn. akt K 45/07). Jednak jak słusznie podkreślił A. Wróbel, obowiązki państwa, w tym zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa obejmujące także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo są jednak jedynie względami o charakterze pragmatycznym, które nie mogą uzasadniać tak szerokiej i głębokiej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność sądów i status sędziów (por. A. Wróbel w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

Gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów zostały wyrażone w art. 10, art. 173, art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z zasady podziału władz przyjętej w art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność tę wzmacnia art. 173 i art. 174 Konstytucji, które stanowią, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) i tylko one mają monopol na wydawanie wyroków w imieniu RP (art. 174). Odrębność i niezależność sądownictwa ma przełożenie na zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1), a w ostatecznym rezultacie na zapewnienie każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W literaturze przedmiotu podnosi się, że „określenie pozycji ustrojowej sądu, zakresu władzy przyznanej sądom, samodzielności i odrębności sądów ma fundamentalne znaczenie dla urzeczywistnienia niezawisłości sędziowskiej” (por. A. Łazarska, *op. cit.*, s. 84).

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. W konsekwencji, zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być

w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w ten sposób, aby jej niezależność i odrębność były należycie respektowane. „Ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczalnym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i literaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy sądów i trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy (...)” (por. R. Piotrowski, *Granice niezawisłości sędziów i niezawisłości sądów?*, red. G. Borkowski, Warszawa-Toruń 2016, s. 130).

Ponadto, „z perspektywy art. 173 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalną taką wykładnię ustawy zasadniczej, która w drodze domniemania stwarzałaby rządowi podstawę kompetencyjną do naruszania odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Wydobywanie uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec władzy sądowniczej z zastanego pojęcia oznacza, że obowiązująca Konstytucja ma być interpretowana z punktu widzenia wartości całkowicie jej obcych, związanych z zupełnie innymi systemami ustrojowymi aniżeli demokratyczne państwo prawne (...)” (por. R. Piotrowski, *Granice..., op. cit.*, s. 133).

Analizując zakres pojęcia „niezawisłości sędziowskiej” należy zwrócić uwagę, że jej zakres przedmiotowy został odniesiony w art. 178 ust. 1 Konstytucji do pojęcia „sprawowania urzędu”, które jest pojęciem autonomicznym wobec „wymierzania sprawiedliwości”. Niezawisłość sędziów nie została więc ograniczona jedynie do sfery wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji przyjąć trzeba, że obejmuje ona również swoim zakresem inne czynności wykonywane przez sądy, które są wykonywane przez sędziów. Termin „sprawowanie urzędu” przez sędziego, którym ustrojodawca posłużył się w art. 178 ust. 1 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia, że zasada niezawisłości powinna mieć szerszy zakres odniesienia, niż ten wyznaczony przez dotychczasowe orzecznictwo TK (por. m.in. A. Gajewska, *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej* [w:] „Trzecia władza - sądy i trybunały w Polsce: materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2008, s. 317). Konstytucja nie stanowi, że sądy są niezależne tylko w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Niezależność sądów jest bowiem odnoszona do statusu władzy sądowniczej, co wynika z art. 173 Konstytucji. Ograniczanie pojęcia odrębności i niezależności sądów do tzw. „jądra kompetencyjnego” nie odpowiada współczesnej aksjologii konstytucyjnej oraz standardom ochrony praw człowieka (por. A. Łazarska, *op. cit.*, s. 95).

W konsekwencji przyjąć trzeba, że niezawisłość w sprawowaniu urzędu nie wiąże się jedynie z wyrokowaniem, a więc nie jest właściwe ograniczanie jej tylko do czynności decyzyjnych

związanych z treścią wydanego orzeczenia. Działalność sądu obejmuje bowiem całokształt czynności jurysdykcyjnych podejmowanych na każdym etapie sądowego stosowania prawa. Nie jest możliwe przeprowadzenie wyraźnej linii demarkacyjnej pomiędzy czynnościami administracyjnymi, procesowymi a materialnymi. Zarządzanie sprawami i ustalanie terminów rozpraw składające się na organizację pracy sędziego nie stanowią czynności administracyjnych. Są to czynności kierownictwa postępowaniem zarówno o charakterze przygotowawczym, kontrolnym, jak i orzecznictwem, które należy zaliczyć do wymiaru sprawiedliwości, a nie administracji sądowej. Czynności te są ściśle i nierozzerwalnie powiązane z działalnością orzecznictwem, ponieważ sędziowskie kierownictwo postępowaniem jest formą władzy sędziowskiej. Zgodzić należy się z tezą, że niezawisłość sędziowska nie ogranicza się jedynie do funkcji orzekania, czyli tzw. „jądra kompetencyjnego”, a obejmuje wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziego swojego urzędu (por. A. Łazarska, *op. cit.*, s. 90).

W ocenie Rzecznika, nie jest możliwe precyzyjne oddzielenie sfery orzecznictwa od sfery administracyjnej, ponieważ w praktyce dochodzi do przenikania się obu wskazanych powyżej rodzajów działalności sądów. Ponadto, również „sfera socjalna związana z organizacją pracy, promocją zawodową i perspektywami awansu nie mogą być oddzielone od sfery niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zresztą stabilizacja zawodowa oraz finansowa stanowią gwarancje niezawisłości. Nie sposób zatem przyjąć, a następnie skutecznie dowieść prawdziwości tezy, że nadzór zwierzchni nad sądami powszechnymi - sprawowany przez organ administracyjny - pozostaje bez wpływu na niezawisłość tychże sądów” (por. W. Jakimko, *Glosa do wyroku...*, *op.cit.*, s. 160).

Jak podniesiono już w części niniejszego stanowiska odnoszącej się do wykładni historycznej, aktualna wykładnia pojęcia niezawisłości sędziowskiej nie może abstrahować od zmienionego kontekstu konstytucyjnego. Poza zasadą niezawisłości sędziów wprowadzono zasadę niezależności sądów i to w ich ścisłym zespole wyraża się istota prawa do rzetelnego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) (por. A. Łazarska, *op. cit.*, s. 90). Prawo do rzetelnego procesu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest publicznym prawem podmiotowym. Prawo to gwarantuje każdemu sprawiedliwe i jawne rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ustawodawca zagwarantował przymiotom dotyczącym tego prawa taką samą wartość, nie stawiając żadnej z wymienionych przesłanek „przed nawias” i nie przypisując jej większego znaczenia niż pozostałym. W konsekwencji uznać należy, że sprawiedliwość wydanego przez sąd orzeczenia posiada równorzędną wartość co rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zdaniem Rzecznika, ustawodawca zwykły wprowadzając zewnętrzny nadzór MS nad sądami powszechnymi doprowadził do nieproporcjonalnego

ograniczenia niezawisłości sędziowskiej w stosunku do celu, jakim jest sprawność funkcjonowania sądownictwa (por. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, "Studia Iuridica" 2008, t. 48, s. 202). W ocenie Rzecznika, również żadna inna wartość konstytucyjna nie przemawia za zasadnością ingerencji MS sprawującego urząd Prokuratora Generalnego w działanie i organizację władzy sądowniczej.

W wyroku o sygn. akt K 45/07 Trybunał wykazał, że konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawiedliwości i podległe mu służby także wykonywały ten nadzór pod warunkiem, że ustawodawca stworzy gwarancje, by działania ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały swoimi działaniami nadzorczymi w sferę rezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Prawdą jest, że zgodnie z art. 9b P.u.s.p., czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli, ale - co zasygnalizowano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska - trudno jest ustalić i w praktyce rozgraniczyć, co dokładnie ustawodawca miał na myśli, stanowiąc o nadzorze nad czynnościami bezpośrednio związanymi ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ale zarazem niebędącymi wymierzaniem sprawiedliwości (por. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112), s. 72). Co więcej, Trybunał zdaje się pomijać przy tym niezwykle znaczący fakt, że w obecnym stanie prawnym nie istnieje żaden mechanizm, który wymuszałby na organach władzy wykonawczej respektowanie niezawisłości lub sankcjonował w jakikolwiek sposób jej ewentualne naruszenia. W istocie, poza samym Ministrem Sprawiedliwości, jedynie Trybunał Konstytucyjny, na skutek wniesienia wniosku odpowiedniego organu władny jest ocenić, czy doszło do naruszenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sądownictwo pozbawione jest więc mechanizmów obrony przed naruszeniem konstytucyjnej zasady niezależności sądów czy niezawisłości sędziowskiej. W ocenie Rzecznika, związane ściśle z tymi zasadami prawo obywatela do niezależnego sądu i niezawisłego sędziego nie może zależeć wyłącznie od dobrej woli organu egzekutywy sprawującego nadzór nad sądami. W demokratycznym państwie prawnym regulacje ustawowe muszą być tak ukształtowane, aby uniemożliwić jakikolwiek wpływ władzy wykonawczej na władzę sądowniczą. W konsekwencji uznać należy, że obecny model nadzoru, z uwagi na brak gwarancji i sankcji za naruszenie przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego niezależności sądów i niezawisłości sędziów, nie spełnia wskazanego przez TK w orzeczeniu K 45/07 warunku *sine qua non* sanującego jego istnienie.

Uwzględniając zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji, stosownie do której „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, za niezgodne z Konstytucją

uznać należy domniemanie kompetencji MS w zakresie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami.. Zdaniem Rzecznika to, że Konstytucja nie zakazuje czegoś wprost, w szczególności jeżeli chodzi o kompetencje organów władzy publicznej, nie może być jednoznaczne z uznaniem, że ustawodawcy zwykłego pozostawiono zupełną swobodę w tym zakresie. Zgodnie z wykładnią systemową i aksjologiczną ustawy zasadniczej, uwzględniając art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji w stosunku do nadzoru MS nad sądami, należy przyjąć tezę przeciwną do tej, która została przyjęta przez TK w wyroku o sygn. akt K 45/07. Analogiczne stanowisko wyrażone zostało przez przedstawicieli doktryny - „trzeba z całym naciskiem podkreślić, że Konstytucja nie przyznaje żadnych uprawnień administracyjnych połączonych z nadzorem w stosunku do niezależnych sądów (...) dla Ministra Sprawiedliwości (...). Stąd nie ulega wątpliwości, że Minister Sprawiedliwości (zgodnie z art. 149 Konstytucji minister resortowy) nie ma konstytucyjnego upoważnienia do kierowania sprawami administracyjnymi sądownictwa” (por. B. Zdziennicki, *op. cit.*, s. 766). „Konstytucja nie przewiduje oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą ze strony rządu, a zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości. Dopuszczenie tego rodzaju oddziaływania nie wynika ani z zadań Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji) (...), ani też z postanowień Konstytucji dotyczących Ministra Sprawiedliwości. Wykonując swoje ustawowe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości władza sądownicza z całą pewnością nie wykonuje zadań charakterystycznych dla administracji publicznej, nie działa też w formach prawnych właściwych dla tej administracji. Stąd uprawniony jest wniosek, że w ramach wyznaczonych przez art. 149 ust. 1 Konstytucji nie mieszczą się kwestionowane kompetencje Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego, obejmujące wkraczanie w sferę „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” (por. R. Piotrowski, *Granice...*, *op. cit.*, s. 133). Kompetencje przyznane Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu w art. 9 i 9a § 2 w zw. z art. 37f § 1 i 2 oraz art. 37g § 1-3 P.o.p. wykraczają poza wynikający z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP zakres zadań ministra polegający na „kierowaniu działem administracji rządowej”. Z punktu widzenia art. 149 ust. 1 Konstytucji zasadnicze znaczenie ma to, że po pierwsze, władza sądownicza nie jest strukturą organizacyjną tworzącą administrację rządową, po drugie, zadania realizowane przez wymiar sprawiedliwości nie są zadaniami z zakresu administracji. Uzasadnia to zarzut, że objęte niniejszym wnioskiem przepisy P.o.u.s.p. i P.o.p. są także niezgodne z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP.

Jak wskazuje T. Grzegorzczak (por. *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, „Prokuratura i Prawo” 2010 r., Nr 1-2, s. 28), „ministrem, niezależnie od większej czy mniejszej fachowości w sferze leżącej w ramach danego resortu, jest polityk, a nie tylko sądownictwo, ale i prokuratura, powinny w swych działaniach być najdalej od bieżących spraw politycznych. Sprawą polityków, gdy chodzi

o sferę, w jakiej działają prokuratura i sądy, winno być jedynie tworzenie - poprzez udział w organach ustawodawczych i wykonawczych - przepisów ustawowych i aktów wykonawczych, a nie merytoryczne ingerowanie w konkretne działania prokuratorów i sądów”.

Należy zauważyć, że Konstytucja z założenia nie reguluje całościowo problematyki funkcjonowania władzy sądowniczej, a zgodnie z art. 176 Konstytucji decyzja co do kształtu ustroju sądów powierzona została ustawodawcy. Decyzja ta, zdaniem Rzecznika, nie może mieć jednak swobodnego (dowolnego) charakteru. Jak zauważył TK w wyroku o sygn. akt SK 7/06, ustawodawca może konstytucyjną regulację uzupełnić albo dokonać jej konkretyzacji, jednakże - co zasługuje na szczególne podkreślenie - dokonując tego nie może naruszyć zasady niezawisłości sądów i niezależności sędziów (art. 173 Konstytucji), ani zmienić konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów. Z powyższego stwierdzenia, w świetle art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji można również wnioskować, że skoro art. 176 Konstytucji przewiduje jedynie, że „ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”, to wnioskując *a contrario* uznać trzeba, że ustrojodawca nie przyznał ustawodawcy zwykłego prawa do wprowadzenia instytucji nadzoru nad sądami sprawowanego przez przedstawiciela egzekutywy.

W świetle zagrożeń wynikających dla zasady niezawisłości z uwagi na nadzór Ministra wskazać trzeba, że rację ma prof. L. Garlicki podnosząc, że nawet jednostkowe naruszenie niezawisłości, w szczególności w przypadku, gdy jest efektem działania władzy publicznej, może okazać się wystarczające dla zachwiania poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji całej kadry sędziowskiej. Autor ten dostrzegł również, że zasada niezawisłości, w jej aspekcie obiektywnym, odnosi się do zewnętrznego postrzegania działań sędziego, które powinny powodować w odbiorze społecznym przeświadczenie o istnieniu jego niezawisłości. Nawet takie działania zewnętrzne, które nie zachwieją wewnętrzną niezawisłości sędziego, mogą wywołać w opinii publicznej przekonanie, że sprawa nie została rozstrzygnięta w warunkach niezawisłego orzekania. Już więc pozory naruszenia niezawisłości mogą okazać się wystarczające, by doszło do złamania art. 178 ust. 1 Konstytucji (por. L. Garlicki, uwagi do art. 178 [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9).

W podobnym tonie wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPC), który stwierdził, iż równie ważne co faktycznie bezstronne i niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości przez sądy jest odbiór społeczny co do tego, iż sprawiedliwość wymierzana jest w taki właśnie sposób (por. wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 7819/77, 7878/77). Ważny jest w tym kontekście społeczny odbiór pewnych regulacji i zachowań. Sprawiedliwość powinna być wymierzana w sposób, który usuwa potencjalne zastrzeżenia uczestników postępowania co do bezstronności i

niezawisłości składu orzekającego, choćby nawet w konkretnym wypadku były one nieuzasadnione, ale sprawiały również dla postronnych wrażenie uzasadnionych lub częściowo uzasadnionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98) przyznał, że niezawisłość „jest niezwykle delikatnym mechanizmem, bardzo łatwo go zniszczyć, a niezwykle trudno odbudować”. Dlatego też „kształtowanie społecznego przekonania o istnieniu realnego <oddzielenia> trzeciej władzy od egzekutywy jest nieodzowne po to, aby Konstytucja odgrywała efektywną rolę w kształtowaniu praktyki funkcjonowania państwa i aby były zrealizowane warunki decydujące o realności konstytucyjnej zasady rozdzielenia władzy (art. 10 Konstytucji)” (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r. o sygn. akt SK 7/06).

Jak słusznie wskazuje prof. E. Łętowska, „nadmiar zaufania do demokratycznych procedur, których działanie może prowadzić do patologii i utrudnia sformułowanie konstytucyjnego problemu, który polega nie na sprzeczności poszczególnych norm prawnych z poszczególnymi wzorcami konstytucyjnymi, lecz na wywoływaniu przez te normy stanu zachwiania równowagi władz i uznania tego zachwiania za niekonstytucyjną anomalię” (por. E. Łętowska, *op. cit.*, s. 148-149). Analizując dotychczasowe orzecznictwo TK nie można oprzeć się wrażeniu, że suma zarzutów podnoszonych przez KRS oraz pozostałe podmioty odnośnie przekroczenia przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień przyznanych mu w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami niechybnie zmierza do przekroczenia pewnego progu, który – w ocenie Rzecznika – może i powinien prowadzić do uznania przez Trybunał za niekonstytucyjny obecny model tego nadzoru.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Rzecznika uznać należy, że art. 9 i 9a § 2 w zw. z art. 37f § 1 i 2 oraz art. 37g § 1-3 P.u.s.p. 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 P.o.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173, art. 174 i art. 178 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III

W swoim wniosku KRS podniosła dwa odrębne zarzuty dotyczące instytucji delegowania sędziów sądów powszechnych oraz sądów wojskowych. Pierwszy z nich odnosi się do zakwestionowania przyznania Ministrowi Sprawiedliwości arbitralnego prawa do wskazywania spośród sędziów sądów powszechnych kandydatów na delegację do innych sądów, Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, Biura KRS, 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 (art. 77 § 1-3a P.u.s.p.).

Drugi zarzut odnosi się do m.in. do możliwości 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 (art. 77 § 4 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 P.u.s.w.).

Odnosząc się do wskazanych powyżej zarzutów, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w wyroku o sygn. akt K 45/07 Trybunał Konstytucyjny ustalił, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów jest niezależne i odrębne od przyznanych temu ministrowi uprawnień związanych z wykonywaniem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Przepisy regulujące instytucję delegowania znajdują się obecnie w dziale II („Sędziowie”) w rozdziale 1 P.u.s.p. („Status sędziego”), zaś przepisy dotyczące nadzoru administracyjnego znajdują się w dziale I („Sądy powszechne”) w rozdziale 5 tej ustawy („Nadzór nad działalnością administracyjną sądów”). Od przyjęcia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., przepisy o delegowaniu sędziów znajdują się w odrębnych od nadzoru nad sądownictwem działach i rozdziałach kolejnych ustaw ustrojowych. Wiązane były one z przepisami dotyczącymi statusu prawnego sędziego i jego pozycją w organizacji sądownictwa.

Rzecznik pragnie także zauważyć, że regulacja dotycząca uprawnień Ministra Sprawiedliwości związanych z możliwością delegowania sędziów za ich zgodą i bez zgody była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r. w sprawie o sygn. akt K 45/07 została przesądzona konstytucyjność regulacji dotyczącej delegowania sędziów za ich zgodą do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach przez Ministra Sprawiedliwości (art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a P.u.s.p.) oraz niezgodność delegacji sędziów bez ich zgody (art. 77 § 7a i 7b P.u.s.p.).

W związku z faktem, że rozwiązanie przyjęte w art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a P.u.s.p.), a więc delegowanie sędziów za ich zgodą, uznane zostało przez Trybunał za zgodne z Konstytucją, stanowisko Rzecznika odnosi się wyłącznie do konstytucyjności art. 77 § 4 P.o.u.s.p., tj. kwestii odnoszącej się do odwołania sędziego z delegacji.

W ocenie Rzecznika art. 77 § 4 P.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji do innego sądu oraz w zakresie, w jakim nie wskazuje przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji, budzi poważne

wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji oraz z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Przechodząc do analizy konstytucyjnej mechanizmu odwoływania sędziego z delegacji należy stwierdzić, że delegacja sędziego jest instytucją uregulowaną w art. 77 P.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem, Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych: 1) w innym sądzie równorzędnym, niższym, a w szczególnych wypadkach także w sądzie wyższym, 2) w Ministerstwie Sprawiedliwości albo innej jednostce organizacyjnej mu podległej lub przez niego nadzorowanej, 3) w Sądzie Najwyższym, 4) w sądzie administracyjnym - na czas określony (nie dłuższy niż 2 lata) albo na czas nieokreślony (art. 77 § 1 P.u.s.p.).

Instytucja delegacji stanowi sposób zaspokojenia pilnych potrzeb kadrowych w sądach, z których z różnych powodów odchodzą sędziowie (w stan spoczynku, wskutek zrzeczenia się stanowiska, śmierci). Za *ratio legis* tej instytucji uznać więc należy ciągłość i sprawność rozstrzygania spraw przez sądy (sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości). Delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu - które wymaga zgody tego sędziego - jest w praktyce efektem wielostronnych uzgodnień, nie tylko z udziałem sędziego, ale też z prezesem sądu, z którego sędzia odchodzi na delegację, oraz z prezesem sądu, w którym delegowany sędzia będzie pełnił czasowo obowiązki. Wykonanie aktu delegacji pociąga za sobą zaniechanie wyznaczania sędziemu kolejnych spraw w sądzie macierzystym oraz konieczność zaplanowania i wyznaczenia mu spraw w sądzie, w którym będzie pełnił obowiązki sędziowskie w okresie delegacji. Niezbędne czynności organizacyjne, polegające na niewyznaczeniu sędziemu delegowanemu kolejnych spraw w sądzie macierzystym oraz zaplanowaniu i skierowaniu go do wykonywania władzy jurysdykcyjnej w okresie pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie, są wykonywane przez przedstawicieli władzy sądowniczej (por. S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 77 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, pkt 25 [w:] „Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz”, LEX 2013). Podkreślić przy tym należy, że w sytuacji odwrotnej, tj. odwołania sędziego z delegacji, bez jego zgody, decyzja w tym zakresie pozostawiona została całkowitemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu (organowi władzy wykonawczej).

Rzecznik ma świadomość tego, że nie istnieje konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”. Tego rodzaju „prawo” nie należy bowiem do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i jest tylko pewnym „refleksem” konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. o sygn. akt K 27/12). Niemniej jednak

z pola widzenia nie można tracić faktu, iż z perspektywy podmiotów, dla których ustanowiona została gwarancja określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji - a więc m.in. prawo do rozpatrzenia ich sprawy przez niezależny i niezawisły sąd - wątpliwości co do jej realizacji wywołuje sytuacja, w której organ władzy wykonawczej może w sposób zupełnie dowolny wpływać na skład sądu, o ile w jego składzie zasiada sędzia delegowany.

Pojęcie niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle powiązane. Jeśli chodzi o pojęcie niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na 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 (por. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

W omawianym kontekście, w ocenie Rzecznika, w wypadku odwołania z delegacji sędziego bez jego zgody istnieje możliwość wystąpienia wpływu władzy wykonawczej na skład sądu rozstrzygającego określone sprawy, albowiem nagłe odwołanie sędziego (bez zachowania okresu uprzedzenia), który ma już stworzony referat, uniemożliwia zakończenie spraw prowadzonych przez sędziego delegowanego w sądzie do którego został - za swoją zgodą - oddelegowany. Może spowodować to opóźnienie w rozpoznaniu wskazanych spraw. W takich sytuacjach dłuższy upływ czasu częstokroć powoduje bezprzedmiotowość kontynuowania postępowania już w innym składzie osobowym, z uwagi np. na przedawnienie karalności czynu.

Warto mieć również na uwadze fakt, że w wyroku o sygn. akt SK 7/06 Trybunał dostrzegł, że „brak w ustawie dokładnie określonych okoliczności faktycznych stanowiących uzasadnienie odwołania z funkcji asesora sądowego przez Ministra Sprawiedliwości (dopuszczalność jego odwołania i to również w okresie tzw. wotum) stanowi najważniejszy argument przemawiającym za niezgodnością z Konstytucją powierzenia asesorowi wykonywania czynności sędziowskich. Ponadto TK stwierdził, że „o zwolnieniu decyduje nie sąd, ale Minister Sprawiedliwości. To znaczy, że niezależnie od tego, czy zwolnienie z funkcji asesora podlega kontroli sądowej, nie są spełnione istotne warunki niezależności od organów pozasądowych wynikające z art. 180 ust. 1 Konstytucji”. Ponadto Trybunał wyartykułował, że „nie ma żadnych gwarancji materialnoprawnych i dostatecznych gwarancji proceduralnych, które wskazywałyby, iż wykluczone jest zwolnienie asesora z uwagi na treść wydawanych przez niego orzeczeń. Z drugiej strony możliwa jest również sytuacja, gdy osoba, co do której występują uzasadnione zastrzeżenia (przede wszystkim w postaci oceny przez sądy wyższej instancji zgodności z prawem wydanych przez nią orzeczeń), nie

zostanie zwolniona ze względu na stanowisko Ministra Sprawiedliwości, który jednak będzie uważał, iż działała prawidłowo, mylił się natomiast sąd wyższej instancji”.

Należy również zauważyć, że istnienie zagrożenia odwołaniem z delegacji może wywołać u sędziów delegowanych do sądów wyższej instancji tzw. „efekt mrożący”, czyli może skłaniać, przynajmniej niektórych z nich, do unikania podejmowania takich decyzji, które władzy wykonawczej mogą się nie spodobać. W konsekwencji uzasadniony wydaje się wniosek, iż obecny kształt mechanizmu odwoływania sędziego z delegacji powoduje naruszenie zasady równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 173 Konstytucji) oraz prawa obywateli do rozpoznania ich sprawy sądowej przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Omawiany mechanizm odwołania sędziego z delegacji budzi również poważne wątpliwości Rzecznika z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tytułem przykładu wskazać można na wyrok ETPC w sprawie *Kinsky przeciwko Czechom* (wyrok z dnia 9 lutego 2012 r., Izba, Sekcja V, skarga nr 42856/06), w którym uznano, że ingerencją w bezstronność sądu jest nie tylko wydawanie sądowi wyraźnych poleceń co do rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść, ale również tworzenie wokół sprawy, na skutek dostępnych Ministrowi Sprawiedliwości środków nadzoru administracyjnego, swoistego nacisku psychologicznego, który może mieć wpływ na bezstronność sędziego.

Obecny kształt art. 77 § 4 P.u.s.p. powoduje również naruszenie prawa sędziego do sądu. Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. akt K 21/99 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”. Odwołując się do takiej wykładni wskazanej normy konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny, w sprawie z wniosku sędziego wojskowego, przeniesionego - bez jego zgody - na inne miejsce służbowe z powodu zmian w organizacji sądownictwa, uznał, że „decyzje o przeniesieniu sędziego (wojskowego) nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu prawa i obowiązków określających treść stosunku służbowego, co skutkuje objęcie ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu” (por. wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r. o sygn. akt SK 29/01). Analiza wskazanego orzeczenia Trybunału oraz aksjologia Konstytucji pozwalają stwierdzić, że zakres przedmiotowy prawa do

sądu niewątpliwie obejmuje również spory dotyczące oddelegowania sędziego bez jego zgody przez Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie, nie spełnione zostały żadne przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie w analizowanej sprawie prawa sędziego do sądu.

Stwierdzenie powyższe uzasadnia następane pytanie, czy konstytucyjne prawo do sądu łączy się z prawem do zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń i decyzji określonym przez art. 78 Konstytucji. W tym celu należy zbadać charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej odwołania sędziego z delegacji, a następnie odpowiedzieć na pytanie, czy jest ona orzeczeniem bądź decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. W ocenie Rzecznika, nie można zastosować w całości poglądu wyrażonego w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego (por. uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt BSA I-4110-5/07), że delegacja nie ma charakteru aktu władczego ze sfery władzy sędziowskiej oraz że delegowanie przez Ministra Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 77 § 1 P.u.s.p. można określić - w każdym przypadku - jako akt o charakterze porządkowym, wprawdzie niezbędny, ale wyłącznie dla celów organizacyjnych. Wedle tej uchwały, zmiana statusu sędziego (delegowanie do innego sądu) nie jest w istocie skutkiem rozstrzygającego stanowiska Ministra Sprawiedliwości, lecz wynika ze swobodnej decyzji sędziego. Powyższe uwagi nie są bowiem adekwatne w sytuacji odwołania sędziego z delegacji, kiedy brak jest zgody ze strony sędziego na odwołanie. Charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości w takiej sytuacji jest bliższy temu opisanemu w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r. (sygn. akt III CZP 46/13). W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości (o przeniesieniu sędziego w inne miejsce służbowe bez jego zgody), choć nie można jej odmówić władczego charakteru, nie jest kierowana do osoby podległej służbowo Ministrowi, lecz do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie odrębnej i niezależnej, choć równoważnej władzy, powołanego przez Prezydenta RP i ferującego wyroki w roli piastuna władzy sędziowskiej bezpośrednio w imieniu RP. Wskazana kompetencja Ministra Sprawiedliwości jest zatem swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sędziowskiej i kształtującym jej zakres terytorialny. Decyzja ta jest wydawana w sprawie ustrojowej zakresu władzy sędziowskiej oraz właściwości miejscowej sądu. Rozstrzyga więc o zakresie władzy sędziowskiej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na gruncie przedstawionych rozważań uznać należy, iż decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji jest decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Jest ona bowiem władczym aktem stosowania prawa przez organ władzy wykonawczej skierowanym do określonego i zindywidualizowanego adresata oraz

określającym jego status prawny (miejsce wykonywania władzy sądowniczej). Tym samym spełnia warunki dotyczące przymiotów orzeczeń i decyzji wynikających ze wskazanej normy konstytucyjnej. Zdaniem Rzecznika, w badanej sprawie ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z prawa gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji. Nie sposób jest bowiem wskazać racjonalnego uzasadnienia dla istnienia takiego ograniczenia.

Ustawodawca winien był zatem zagwarantować procedurę służącą weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji. Warto również zauważyć, że zaskarżalność decyzji Ministra o odwołaniu z delegacji „wymusi” uzasadnianie decyzji w tym zakresie, a tym samym urealni konieczność określenia na poziomie ustawowym czytelnych przesłanek dotyczących tej procedury.

Warto również podnieść, że powyższe zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich zostały uznane za zasadne przez Ministra Sprawiedliwości w skierowanym do Rzecznika piśmie stanowiącym odpowiedź na wystąpienie generalne Rzecznika w tym przedmiocie (pismo z dnia 4 marca 2016 r., znak: DL-VI-072-9/15).

Odnośnie instytucji delegacji wypowiedział się również ETPC w wyroku z dnia 25 października 2011 r. (sprawia 54809/07 *Richert przeciwko Polsce*, LEX nr 1001088). ETPC stwierdził w uzasadnieniu powołanego orzeczenia, że celem sformułowania pojęcia „sąd ustanowiony ustawą” w art. 6 EKPCz znalazło się zapewnienie, iż organizacja sądownictwa w demokratycznym społeczeństwie nie zależy od swobody decyzyjnej władzy wykonawczej, lecz jest uregulowana w drodze ustawy uchwalonej przez parlament. Sformułowanie „ustanowiony ustawą” obejmuje nie tylko podstawę prawną dla samego istnienia sądu, lecz także skład orzekający sądu w każdej sprawie. Sąd ustanowiony ustawą musi spełniać wiele warunków, takich jak niezawisłość jego członków oraz długość sprawowania przez nich urzędu, bezstronność oraz istnienie gwarancji proceduralnych. Należy wskazać, że na podstawie przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych istniała, i nadal istnieje, możliwość wyznaczania sędziów do orzekania w sądzie innym niż ich własny (art. 77 P.u.s.p.). Określone wymogi prawne muszą jednakże zostać spełnione w celu zapewnienia niezawisłości sędziowskiej, dla uniemożliwienia jakiegokolwiek manipulacji w składzie orzekającym oraz dla zagwarantowania rzetelnego procesu.

Powyższe uwagi pozostają również aktualne w stosunku do sędziów sądów wojskowych.

Ze względu na powyższe, art. 77 § 4 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1: P.o.u.s.w., w zakresie w jakim dopuszcza możliwość odwołania przez Ministra Sprawiedliwości 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 jest

niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 Konstytucji, a także z art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

IV

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa zastrzeżenia budzi również konstytucyjność art 85 § 3 P.u.s.p 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 P.o.p. i art. 13 § 1 i 2 P.o.p., oraz art. 85 § 3 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 P.o.u.s.w. 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 i art. 13 § 1 i 2 P.o.p.

Zgodnie z art. 85 § 1 P.u.s.p 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 KRS 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 art. 45 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek zachowania tajemnicy przez sędziego stanowi jedną z gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu. 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. Skutek takiej decyzji może mieć bezpośredni wpływ na treść orzeczenia sądowego, w szczególności może decydować o skazaniu lub uniewinnieniu oskarżonego w sprawie, w której požądane były zeznania sędziego. 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.

Odnosząc się do tak postawionego przez KRS problemu, należy zauważyć, że w zaskarżonej normie w przypadku, gdy ujawnienie tajemnicy przez sędziego zagraża dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu, który nie jest sprzeczny z celami wymiaru sprawiedliwości ustawodawca pozostawił ocenę, czy zachodzą tego typu okoliczności reprezentantowi egzekutywy, a nie judykatywy. Za szczególnie niepokojącą z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji uznać należy szeroki zakres swobody przyznany Ministrowi Sprawiedliwości któremu pozostawiono całkowitą swobodę oceny, czy interes prywatny danej jednostki nie jest sprzeczny z celami wymiaru sprawiedliwości. Należy przy tym podkreślić, że w opozycji do niedookreślonych „celów wymiaru sprawiedliwości” stoją uprawnienia i gwarancje procesowe konkretnego człowieka w postępowaniu sądowym. Organ ten realizuje jednocześnie politykę karną państwa może być z kolei żywo zainteresowany wynikiem konkretnego procesu sądowego, a w konsekwencji przedłożyć interes prokuratury nad interes prywatny jednostki w danej sprawie sądowej. W takich okolicznościach - w ocenie Rzecznika – ustawodawca nie zapewnił gwarancji obiektywnego i sprawiedliwego działania Ministra Sprawiedliwości oraz mechanizmów pozwalających zakwestionować jednostce decyzję Ministra.

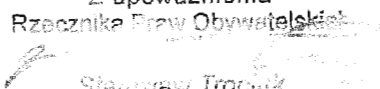
Z drugiej strony należy wskazać, że pozostawienie tego uprawnienia w rękach Ministra Sprawiedliwości może w bezpośredni sposób prowadzić do ingerencji w proces wymierzania sprawiedliwości przez sądy, bowiem – w zależności od uznania Ministra – sąd może dysponować pełnym, bądź nie pełnym materiałem dowodowym w danej sprawie.

W całym systemie prawa ustawodawca przewidział rozwiązanie polegające na przyznaniu kompetencji do zwolnienia z tajemnicy sędziowskiej Ministrowi Sprawiedliwości jedynie wobec trzech kategorii podmiotów, tj. sędziów, notariuszy (jedynie w zakresie postępowań cywilnych lub administracyjnych) i komorników (art. 18 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, Dz. U. z 2014 r., poz. 164 ze zm. i art. 20 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach

sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2015 r., poz. 790 ze zm.), zaś w przypadku zwalniania z tajemnicy zawodowej przedstawicieli wolnych zawodów uprawnienie to zostało w postępowaniu karnym powierzone sądowi, a nie Ministrowi Sprawiedliwości (por. art. 180 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.). Pomimo, że przedstawicieli wszystkich wskazanych zawodów zaliczyć można do grona funkcjonariuszy publicznych, to jednak komornicy i notariusze – w przeciwieństwie do sędziów – nie mają zagwarantowanej konstytucyjnie niezawisłości i niezależności w stosunku do innych władz (w szczególności do władzy wykonawczej), zatem w ich przypadku pozostawienie uprawnienia do zwalniania ich z tajemnicy zawodowej w rękach Ministra Sprawiedliwości wydaje się być dopuszczalne. W odniesieniu zaś do sędziów wskazana kompetencja Ministra budzi poważne zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym.

Jednocześnie podnieść trzeba, że odmiennie zwolnienie sędziego od zachowania tajemnicy sędziowskiej zostało uregulowane w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.). Zgodnie z art. 35 § 3 tej ustawy, „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 Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego”. Wskazana norma, w ocenie Rzecznika, prawidłowo uwzględniając zasady płynące z art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji – w przeciwieństwie do art 85 § 3 P.u.s.p oraz art. 85 § 3 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 P.o.u.s.w. – kompetencję w tak newralgicznej dla wymiaru sprawiedliwości oraz praw jednostki sprawie pozostawia w obrębie władzy sądowniczej, a nie wykonawczej.

Mając na względzie powyższe, rozwiązanie prawne wskazane w art. 85 § 3 P.u.s.p 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 P.o.p. i art. 13 § 1 i 2 P.o.p., oraz art. 85 § 3 P.u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 P.o.u.s.w. 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 i art. 13 § 1 i 2 P.o.p. uznać należy za niezgodne z art. 45 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich