

Agnieszka Gajda¹

Prawo dostępu do sądu w kontekście nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych

Słowa kluczowe: Prawo dostępu do sądu, nadzór nad działalnością administracyjną sądów,

Keywords: Right of access to a court, supervision over the administrative activities of courts

Streszczenie

Przedmiotem publikacji jest zagadnienie prawa do sądu rozumianego jako prawo dostępu do sądu niezależnego i niezawisłego. Pojawiają się wątpliwości co do konstytucyjności wyróżnienia przez ustawodawcę działalności administracyjnej sądów i powierzenia nadzoru nad jej wykonywaniem ministrowi sprawiedliwości. Autorka opisuje podstawowe zasady dotyczące tego nadzoru oraz zastanawia się, czy tego typu konstrukcję prawną da się pogodzić konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy a przede wszystkim zasadą odrębności władzy sędziowskiej.

Summary

The right to a fair trial in the context of supervision over the administrative activities of courts

This article refers to one of aspects of the right to a fair trial – the right of access to the independent court authority. There are serious doubts about the constitutionality of new

¹ Autorka jest doktorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: gajda_a@wp.pl.

legislation concerning activities called administrative activities of a court. The supervision over that kind of courts' activities became one of duties of Ministry of Justice. The author describes basic rules of above mentioned supervision and deliberates over the problem if they could be consistent with the constitutional rule of separation of powers.

✱

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie jedno z podstawowych praw jednostki, ale również i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, a mianowicie prawo do sądu, definiował jako instytucję złożoną. Składają się na nią przede wszystkim 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego rozumianego jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd². Jednym z podstawowych aspektów dostępu do sądu jest prawo do uruchomienia procedury przed sądem. Dalszą konsekwencją tego prawa jest prawo do odpowiedniego zorganizowania instytucji państwowej, jaką jest sąd. Odpowiedniego, a zatem takiego, by sąd posiadał konstytucyjnie nadane cechy, a mianowicie właściwość w sprawie, niezależność, bezstronność i niezawisłość. Tylko taki sąd jest w stanie wymierzać sprawiedliwość zgodnie z obowiązującymi w Polsce standardami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie powtarza, że konstytucyjne ujęcie podziału i równoważenia się władz rodzi następstwa zarówno dla pozycji władzy sądowniczej w systemie podziału władzy, jak i dla wzajemnych relacji władz względem siebie. W relacjach tych nie chodzi tylko o separację, ale również o ich wzajemne równoważenie się. Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego wyrażenia zasady podziału władzy. Zakładał on umiejscawianie organów państwa w ramach poszczególnych władz przy założeniu ich niezależności. Obecnie relacje między władzami mają charakter dynamiczny, wyrażający się w zasadzie ich równoważenia się. Równoważenie się władz odczytywane jest jako możliwość oddziaływania władz na siebie,

² Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998 poz. 50.

wzajemnego uzupełniania swych funkcji. Wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, co jest również realizacją wyrażonej w preambule zasady współdziałania władz, jak i w ich wzajemnej kontroli. Przejawia się w możliwości prowadzenia dialogu między nimi³.

Od kilku lat w Polsce obserwujemy stopniowo przeprowadzaną reformę ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych⁴. Wobec powszechnego przekonania o niewydolności sądów, przewlekłości postępowań, spadku zaufania społecznego do sądów i sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości, reforma ta wydaje się nieunikniona. Problem polega na tym, by przy zachowaniu odrębności od innych władz, niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej zaproponować taką jej pozycję ustrojową, która równocześnie odpowiadałaby zasadom równoważenia i współdziałania wszystkich trzech władz.

Z badań przeprowadzonych w ramach Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wynika, że w wielu krajach Europy wprowadzane są nowoczesne metody zarządzania w sektorze publicznym. Stabilna i powolna biurokracja nie jest już efektywna – nie wystarcza w coraz bardziej złożonych i zmieniających się warunkach. W nowym podejściu zwanym menadżerskim kładzie się nacisk na zasady oszczędności i efektywności⁵. Celem wprowadzanych zmian jest „dążenie do poprawy jakości „usług” wymiaru sprawiedliwości, tj. do zmniejszania opóźnień, zwiększania spójności orzecznictwa, ustalania dogodnych terminów rozpraw”⁶. Nie sposób również przejść obojętnie wobec coraz widoczniej zwiększających się wymagań społeczeństwa jako odbiorcy tych „usług”. Dotyczą one nie tylko jakości rozpatrywania spraw przez sądy, ale również takich dogodności jak np. łatwość uzyskania decyzji sądowej, uprzejmość personelu, wygoda pomieszczeń. Przy tym, nakłady na działalność sądów są ograniczone, co również wywiera wpływ na takie

³ Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, (Dz.U. Nr 9, poz. 57), zwany dalej „wyrokiem K 45/07”.

⁴ Ustawa z 27 lipca 2001 r. – prawo o ustroju sądów powszechnych, (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), zwana dalej „ustawą” lub „p.u.s.p.”.

⁵ M. Jankowski, P. Ryłski, *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 2 i n., www.iws.org.pl/pliki/files/badania/raporty/raporty10/AR_Jankowski,%20Rylski%20Zarz%C4%85dzanie%20wymiarom%20sprawiedliw%C5%9Bci%202010.pdf. (10.01.2016).

⁶ Ibidem, s. 3.

aspekty wymierzania sprawiedliwości jak koszty procesu, utrzymanie budynków, sprzętu, wynagrodzenia itp. Aby odpowiedzieć na zwiększające się wymagania społeczne w państwach europejskich takich jak np. Austria, Finlandia, Holandia, Hiszpania i Szwajcaria dokonuje się nawet regularnych pomiarów poziomu zadowolenia użytkowników sądów oraz zaufania publicznego do sądów⁷.

Polski ustawodawca, nawiązując do polskiej tradycji sięgającej 1918 r., przyjął rozwiązania zbliżone do już funkcjonujących w wielu państwach europejskich. Powierzył zwierzchni nadzór nad działalnością ogólnoadministracyjną sądów organowi władzy wykonawczej – ministrowi sprawiedliwości. Granicę tego nadzoru określił, jako zakaz wkraczania w postępowania w sprawach rozpoznawanych przez sądy. Z zasady są to czynności zawierające się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej, a więc należące do wyłącznej kompetencji prezesów sądów, przewodniczących wydziałów, ewentualnie poszczególnych sędziów w ramach funkcji jurysdykcyjnej sądów. Te zaś chronione są od ingerencji zewnętrznej zasadą niezawisłości sędziowskiej⁸.

Trybunał Konstytucyjny badając konstytucyjność ustawowej konstrukcji nadzoru ministra sprawiedliwości podkreślił, że sądownictwo powszechne musi działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz przedstawiać pozostałym władzom swe zastrzeżenia w celu poprawienia efektywności działania sądów. Przypomniał, że szczególna pozycja ministra sprawiedliwości względem władzy sądowniczej wynika z art. 24 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej⁹. Konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego TK uzasadnił zaś faktem, że sąd jako wyodrębniona jednostka organizacyjna posiada określoną strukturę składającą się nie tylko z sędziów ale i innych pracowników, wyposażoną w określone środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno

⁷ Ibidem.

⁸ Wyrok K 45/07.

⁹ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz.U. Nr 65, poz. 437, ze zm.).

podlegać weryfikacji¹⁰. Punktem wyjścia dla stanowiska TK stało się także założenie, że nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mieszczą się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie wszystkie wymagają przymiotu niezawisłości¹¹.

Z założenia nadzór administracyjny ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi ma wpłynąć na podniesienie jakości postępowań sądowych. Ma także stanowić, oprócz właściwego ukształtowania instytucji państwowej jaką jest sąd, gwarancję prawa do właściwego ukształtowania procedury sądowej, zakładającego sprawiedliwość proceduralną opartą na zasadach wydajności, sprawności oraz jawności postępowania¹². Kluczowym zagadnieniem związanym z nadzorem ministra sprawiedliwości staje się doprecyzowanie zakresu tego nadzoru.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnił nadzór judykacyjny i nadzór administracyjny. Aby go uzasadnić, podjął się przedstawienia własnej definicji działalności administracyjnej sądu. Uznał za nią wszelką działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inną niż związaną z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. Jego zdaniem nadzór nad taką działalnością sądów polega na weryfikacji zewnętrznej i formalnej. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy też tok i sprawność postępowania. TK rozróżnia w tej działalności pojęcie administracji sądowej, w znaczeniu wąskim i szerokim. Na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu. Chodzi tu m. in. o czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów. Obejmują one także zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem takie jak

¹⁰ Wyrok K 45/07. W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 9, s. 4–5.

¹¹ Do takich zaliczył m. in. kompetencje budżetowe sądów: wyrok TK z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, (M.P. Nr 69, poz. 962).

¹² P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 11 i n., <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2tamzqqgzdo&type=html&conversationId=378661> (12.01.2016).

wydawanie odpisów, zaświadczeń itp. Administracja sądowa w znaczeniu szerokim to w rozumieniu TK administrowanie oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego¹³. W związku z tym w ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzeczniczym oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien jednakże obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych). Sprawy te są nierozdzielnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie wyłączne kompetencje powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów¹⁴.

Zgodnie z art. 2 p.u.s.p. zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie, a w sądach rejonowych także asesory sądowi z wyłączeniem stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych (§ 1); zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, wykonują co do zasady w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi (§ 2). Ustawodawca podjął się również w art. 8 p.u.s.p. zdefiniowania działalności administracyjnej sądów. Polega ona na: 1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd określonych w ustawie zadań¹⁵. Ustawodawca uznał, że ta kategoria nie wpływa bezpośrednio na działalność orzeczniczą sądów. Nadzór administracyjny nad tą działalnością są-

¹³ Wyrok K 45/07.

¹⁴ Wyrok TK z 8 maja 2014 r., U 9/13, (Dz.U. 2014, poz. 674).

¹⁵ Chodzi o zadania określone w art. 1 p.u.s.p., a więc sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw.

dów, sprawuje minister sprawiedliwości, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych¹⁶.

Działalność administracyjna sądów to również zgodnie z art. 8 pkt. 2 p.u.s.p. zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd określonych w ustawie zadań. Zgodnie z art. 9a p.u.s.p. w stosunku do tego typu działalności, w związku z tym, że jest powiązana ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej, ustawodawca rozdzielił kompetencje nadzorcze. Działalność ta może zostać poddana wewnętrznemu i zewnętrznemu nadzorowi administracyjnemu. Nadzór wewnętrzny ma być sprawowany przez prezesów sądów a zewnętrzny przez ministra sprawiedliwości poprzez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do ministerstwa sprawiedliwości. Czynności dotyczące wewnętrznego urzędowania sądu w sprawach dotyczących jego właściwego toku, które bezpośrednio wiążą się z realizacją zadań jurysdykcyjnych zachowane zostały w kompetencjach sędziów delegowanych do tego ministerstwa. Powierzenie tych zadań osobom należącym do władzy sądowniczej stanowić ma dodatkową gwarancję niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Ustawa określając granice tego nadzoru podkreśla, że czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawisli.

Zgodnie z ustawą, osoby sprawujące wewnętrzny nadzór administracyjny mają prawo wglądu w czynności sądów, mogą żądać wyjaśnień, usunięcia uchybień oraz być obecne na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. Prezes sądu może zaś uchylić czynności administracyjne niezgodne z prawem, naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowe. To uprawnienie przyznaje daleko idące możliwości wpływania na przebieg postępowania, bowiem nadaje prezesowi sądu uprawnienie dokonywania m. in. oceny celowości podejmowanych przez sędziego czynności w toku prowadzonego postępowania sądowego. Wewnętrzny nadzór administracyjny dotyczy przede wszystkim badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, kontroli działalności sekretariatu wydziału oraz

¹⁶ Rozdział 6 w dziale I ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).

prawidłowości przydzielania sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą. W przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, prezes sądu może zwrócić na nie uwagę na piśmie i żądać usunięcia skutków tego uchybienia a odpis takiego pisma dołącza się do akt osobowych sędziego lub asesora sądowego¹⁷. Prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na obszarze apelacji¹⁸.

Ustawowo określony zakres zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Ponadto, obejmuje on wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także do wykonywania zadań związanych z reprezentacją przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. Minister sprawiedliwości uzyskał uprawnienie do analizy informacji rocznych o działalności sądów, ustalania ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz ich kontroli. W ustawie określonych przypadkach, minister sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu oraz działalności nadzorczej prezesa sądu.

Zasady przeprowadzania tego nadzoru dookreślone zostały w rozporządzeniu¹⁹. Zgodnie z jego treścią czynności nadzorcze w ramach nadzoru wewnętrznego dokonywane są według tzw. planów nadzorczych przygotowywanych przez właściwych prezesów sądów. Plany te obejmują przeprowadzenie wizytacji, a w razie potrzeby lustracji, jak również terminy przeprowadzenia poszczególnych czynności nadzorczych oraz prezesa sądu odpowiedzialnego za ich przeprowadzenie, a w przypadku lustracji – także ich zakres. Możliwe jest również, w szczególności w sytuacji w której doszło do stwierdzenia uchybień w działalności administracyjnej sądu, podjęcie

¹⁷ Art. 37 p.u.s.p.

¹⁸ Zasady tego nadzoru określone zostały w art. 37a-37e p.u.s.p.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, (Dz.U. 2013, poz. 69).

tych czynności, mimo nieujęcia ich w planie. Prezes sądu odpowiedzialny za przeprowadzenie czynności nadzorczej wydaje w razie potrzeby tzw. zarządzenie nadzorcze zmierzające do usprawnienia toku wewnętrznego urzędowania sądu lub podniesienia efektywności i poziomu kultury organizacji pracy. Z podjętych czynności nadzorczych sporządza się protokół.

W ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych minister sprawiedliwości może żądać przedstawienia, w określonym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków. Uprawnienia takie przysługują również ministrowi, gdy jest to niezbędne do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w zakresie spraw dotyczących działalności sądów powszechnych. Minister może w tej sytuacji również zażądać aktu sprawy sądowej. Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem minister sprawiedliwości ma co najmniej raz w roku zwołać naradę z prezesami sądów apelacyjnych w celu omówienia zagadnień związanych ze sprawowaniem nadzoru.

Konstytucja wprost stanowi, że do zadań sądów należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje również inne kompetencje, które można zbiorczo zaliczyć do zadań z zakresu ochrony prawa. Dla przykładu można przywołać treść art. 101 ust. 1, art. 125 ust. 4 oraz art. 129 ust. 1 Konstytucji²⁰. Ustawa zasadnicza nie wspomina jednak o działalności administracyjnej sądów, której wyróżnienie w ustawie sugeruje istnienie trzech rodzajów kompetencji sądów. Podobne stanowisko zaprezentował w zdaniu odrębnym do wyroku TK K 31/12 sędzia TK A. Wróbel. Stwierdził w nim, że wprowadzie spory budzi samo pojęcie „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” jednak z treści konstytucji wynika, że sądy mają wyłączne kompetencje w dziedzinie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a powierzenie im wykonywania innych kompetencji wymaga jednoznacznej podstawy konstytucyjnej. Podkreślił, że czynności i działania wymienione w art. 8 p.u.s.p., które definiuje się jako należące do działalności administracyjnej sądów, są niewątpliwie powiązane (funkcjonalnie lub merytorycznie) ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, jak te wymienione w pkt 1, albo należą do wymiaru sprawiedliwości, jak

²⁰ L. Garlicki, *Artykuł 175, uwaga nr 8*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8–9.

te wymienione w pkt 2. Nie ma zatem, jego zdaniem, powodów aby te działania i czynności *a priori* wyłączać z zakresu sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości i kwalifikować jako działalność administracyjną. W ten sposób pojęciu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” nadaje się zbyt wąski zakres, zredukowany do czynności orzekania. Poza jego zakres wyłączając czynności takie jak np.: „czynności wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych”²¹. Warto podkreślić, że upoważnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych zredukowaną tylko do działalności orzeczniczej konstytucja w art. 183 powierzyła Sądowi Najwyższemu. Podobnie A. Bałaban podkreśla, że niedopuszczalne jest rozumienie tego przepisu *a contrario* a więc jako możliwość dopuszczenia nadzoru innych niż Sąd Najwyższy organów nawet w zakresie nie dotyczącym orzekania. Jego zdaniem sprawowanie wobec władzy sądowniczej funkcji władczych takich jak nadzór nie da się pogodzić z zasadą jej odrębności i niezależności od innych władz²².

Odmienne o zgodności z konstytucją powierzenia sądom innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zadań Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 12 maja 2011 r.²³, w którym stwierdził, że art. 2 § 2 p.u.s.p., umożliwiając wykonywanie oznaczonych czynności przez referendarzy sądowych, stanowi rozwinięcie i uzupełnienie podziału działalności sądów powszechnych na: sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 1 § 2 p.u.s.p.) oraz zadania z zakresu ochrony prawnej (art. 1 § 3 p.u.s.p.). We wskazanym wyroku Trybunał powołał się również na poglądy doktryny wskazujące, że ustawodawca przyjmuje szeroką przedmiotowo koncepcję ochrony prawnej, którą można rozumieć jako rozstrzyganie sporów o prawo, działalność pojednawczą oraz opiniodawczą. Ochrona prawna *sensu largo* może polegać na rozstrzygnięciu, kontroli oraz obsłudze prawnej. Obejmuje ona sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (ochrona prawna *sensu stricto*) oraz inne czynności niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, które w prawie o ustroju sądów powszechnych określa się mianem „zadań z zakresu ochrony prawnej”²⁴.

²¹ Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, (Dz.U. 2013, poz. 1433).

²² A. Bałaban, *Zasada niezależności sądów i jej realizacja*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2012, nr 2, s. 10.

²³ Wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, (Dz.U. Nr 109, poz. 640).

²⁴ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 35.

Trybunał Konstytucyjny uznał konstytucyjność przepisów odnoszących się do nadzoru ministra sprawiedliwości nad sądami, dopuszczając tym samym zmiany ustawowe wprowadzające dość szerokie kompetencje ministra. Przyjęta przez polskiego ustawodawcę konstrukcja prawna wciąż rodzi wątpliwości. Uznawszy, że zasada podziału i równowagi władzy nie eliminuje powiązań między poszczególnymi władzami podnosi się, że tak jak w przypadku nakładania lub wręcz przecinania się kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej uznanego za naturalną cechę systemu parlamentarno-gabinetowego, tak w wypadku relacji tych władz z władzą sądowniczą sytuacja powinna wyglądać inaczej. Władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, a zatem pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania ani w niej uczestniczyć²⁵. Istota władzy sądowniczej wyklucza możliwość takich odstępstw od zasady podziału i równowagi władzy jak np. „przecięcia kompetencyjne”, dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Niedopuszczalna jest ingerencja w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej poza wypadkami określonymi w konstytucji. Gwarancją realizacji tej szczególnej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny na ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub innych podmiotów²⁶.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w wypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu, to jednak w świetle organizacji władzy sądowniczej należy przede wszystkim jako wyjściową traktować zasadę niezależności sądów, dla której zasada podziału władzy oparta na równowadze i współdziałaniu władz ma stanowić tło. W doktrynie podkreśla się, że w systemie podziału i równowagi władzy odseparowanie sądów od innych organów władzy odgrywa znacznie większą rolę niż oddzielenie władzy ustawodawczej od wykonawczej²⁷. Konstytucja w art. 173 zakłada separację władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zasada współdziałania z innymi władzami doty-

²⁵ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, (Dz.U. Nr 143, poz. 1208).

²⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 72 i n.

²⁷ P. Winczorek, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 39; P. Sarnecki, *Artykuł 10*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op.cit., s. 13.

czy zatem władzy sądowniczej w najniższym stopniu²⁸. Zasada równowagi władz wyklucza dopuszczalność występowania między nimi układów nadrzędności i podporządkowania²⁹.

Podkreślić również należy, że wykładnia konstytucji zgodnie z zasadą jej jedności, zakładającą obowiązek uwzględniania całokształtu norm konstytucji oraz zakaz wyizolowanego interpretowania poszczególnych jej norm w oderwaniu od pozostałych³⁰, nie usprawiedliwia wywodzenia z zasad o podstawowym znaczeniu dla ustroju państwa instytucji nie znajdujących oparcia w dosłownym brzmieniu konkretnych jej postanowień, a tym bardziej z nimi sprzecznych. Za takie należy zaś uznać uznanie prymatu zasady współdziałania i równoważenia się władzy względem zasady odrębności władzy sądowniczej wyrażonej wprost w art. 173 konstytucji.

Podsumowując stwierdzić należy, że ustawowe uregulowanie kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej, jakim jest minister sprawiedliwości względem szeroko pojmowanej działalności administracyjnej sądów powszechnych jest elementem wpływającym na regulację prawa do sądu w znaczeniu prawa dostępu do sądu niezależnego i niezawisłego. Zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych w widoczny sposób rozszerzają uprawnienia tego organu, co rodzi sprzeciw części doktryny, samorządu sędziowskiego, Krajowej Rady Sądownictwa, a nawet sędziów TK. Oprócz wątpliwości związanych z możliwością pogodzenia tego nadzoru z zasadą podziału władzy, istnieje poważne niebezpieczeństwo uzależnienia władzy sądowniczej od ministra sprawującego nadzór. W orzecznictwie TK podkreślił, że nadzór administracyjny nie może mieć w jakiegokolwiek formie charakteru nadzoru politycznego, jednak wobec braku wyraźnie zakreślonych granic tego nadzoru niebezpieczeństwo takie zdaje się być realne. Wprowadzanie tego rodzaju unormowań w państwach o jeszcze nie dość mocno ugruntowanym systemie demokratycznym, nie dość rozwiniętej kultu-

²⁸ A. Bień- Kacała, *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 454; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 551; M. Rączka *Ustrój sądownictwa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 459–460.

²⁹ P. Sarnecki, *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 82.

³⁰ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 72.

rze politycznej i dopiero rodzącym się społeczeństwie obywatelskim zdaje się nie być najlepszym rozwiązaniem.

Literatura

- Bałaaban A., *Zasada niezależności sądów i jej realizacja*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2012, nr 2 (15).
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Bień-Kacała A., *Zasada ustawowej regulacji władzy sędziowskiej jako gwarancja niezależności sądów*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sędziowskiej i uwarunkowania transformacji*, t. 1, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Artykuł 175*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Jankowski M., Rylski P., *Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Pogonowski P., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005
- Rączka M., *Ustrój sądownictwa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009.
- Sanetra W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 9.
- Sarnecki P., *Artykuł 10*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Ogólna charakterystyka państwowości w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.