

Sławomir Steinborn

Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹

Legal opinion on a Deputy's bill to amend the Act – Law on Common Courts Organization and the Act on the Complaint for Violation of the Right of a Person to Have his/her Case Heard in Preparatory Proceedings Conducted or Supervised by a Public Prosecutor and in a Judicial Proceedings without undue Delay. The opinion relates to the compliance of a Deputy's bill with the Constitution of the Republic of Poland. The author, following the presentation of the essence of the modifications proposed in the bill, argues that they cause significant extension of the powers of the Minister of Justice. This situation cannot be confused with the inconsistency of the proposed changes with the Constitution. Quoting the relevant judgment of the Constitutional Tribunal, the author shows that the administrative operations of the courts may be subject to external supervision by the Minister of Justice and, therefore, the purpose of the bill aimed to maintain administrative supervision over the activities of the courts and the granting of new powers to the minister cannot be questioned. The modifications proposed in the bill should be considered to be in conformity with the Constitution.

Keywords: Minister of Justice | bill | common court

Słowa kluczowe: Minister Sprawiedliwości | projekt ustawy | sąd powszechny

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Gdańskiego;
s.steinborn@prawo.univ.gda.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie prawa

¹ Opinia sporządzona 26 sierpnia 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-1341/13(2).

strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: projekt). Zawiera on propozycje zmian w ustawie z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) oraz w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. nr 179, poz. 1843, ze zm.). Zawarte w projekcie propozycje wymagają zbadania pod kątem ich zgodności z normami Konstytucji RP, jak i ogólnej oceny założeń projektu i ich poprawności legislacyjnej.

Istota proponowanych zmian

Opiniowany projekt zawiera propozycje zmian dotyczących nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, przede wszystkim poszerzających w tym zakresie kompetencje Ministra Sprawiedliwości. Dla większej przejrzystości prowadzonej analizy należy wskazać, że najistotniejsze zmiany postulowane w projekcie polegają na:

1. rozciągnięciu kompetencji do wglądu w czynności sądów, w tym do akt spraw, żądania wyjaśnień i usunięcia uchybień, a także do obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności na osobę sprawującą zewnętrzną nadzór administracyjny (Ministra Sprawiedliwości) oraz osoby wykonujące czynności tego nadzoru, m.in. służbę nadzoru – sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 1 pkt 1 projektu dotyczący art. 9b § 1 p.u.s.p.); obecnie te kompetencje przysługują wyłącznie osobom sprawującym wewnętrzny nadzór administracyjny (art. 37 § 1 p.u.s.p.),
2. sprecyzowaniu, że w ramach nadzoru możliwy jest dostęp do akt spraw, których zbadanie jest niezbędne dla zapewnienia efektywności nadzoru (art. 1 pkt 1 projektu dotyczący art. 9b § 1 p.u.s.p.); obecnie przepis art. 37 § 1 zdanie drugie p.u.s.p. mówi jedynie ogólnie o wglądzie do czynności sądu,
3. rozszerzeniu zakresu zewnętrznego nadzoru administracyjnego o wykonywanie czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów (art. 1 pkt 3 projektu dotyczący art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p.); obecnie możliwe jest jedynie wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów,
4. rozszerzeniu zakresu zewnętrznego nadzoru administracyjnego o analizę i ocenę stosowania prawa przez sądy (art. 1 pkt 3 projektu dotyczący art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p.),

5. rozszerzeniu kompetencji Ministra Sprawiedliwości do kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych oraz wydawania odpowiednich zarządzeń w odniesieniu do prezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli (art. 1 pkt 4 projektu dotyczący art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.); obecnie ta kompetencja Ministra Sprawiedliwości odnosi się wyłącznie do prezesów sądów apelacyjnych (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.),
6. rozszerzeniu sytuacji, kiedy Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału albo działalności nadzorczej prezesa sądu o sytuacji:
 - a) nienależytego wykonania zarządzeń ministra – obecnie podstawę taką stanowi wyłącznie niewykonanie zarządzenia ministra,
 - b) niewykonania lub nienależytego wykonania zarządzeń ministra przez prezesa każdego sądu (art. 1 pkt 4 projektu dotyczący art. 37g § 2 p.u.s.p.) – obecnie jest to wyłącznie prezes sądu apelacyjnego (art. 37g § 2 p.u.s.p.),
7. przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do zarządzenia zbadania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach (art. 1 pkt 4 projektu dotyczący art. 37g § 2 pkt 2 p.u.s.p.) oraz do zarządzenia przeprowadzenia tej czynności przez sędziego wchodzącego w skład służby nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości (art. 1 pkt 4 projektu dotyczący art. 37g § 3 p.u.s.p.),
8. wprowadzeniu reguły, że protokoły z zarządzonych przez Ministra Sprawiedliwości czynności lustracji sądu lub wydziału sądu, lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu oraz zbadania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach przedstawia się Ministrowi Sprawiedliwości niezwłocznie po ich sporządzeniu (art. 1 pkt 4 projektu dotyczący art. 37g § 3a p.u.s.p.),
9. przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do zarządzenia zbadania akt spraw przez sędziego wchodzącego w skład służby nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości, jeżeli z protokołów lustracji lub badania sprawności postępowania lub innych okoliczności wynika prawdopodobieństwo dopuszczenia się przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego – w zakresie, w jakim jest to konieczne dla wyjaśnienia sprawy (art. 1 pkt 4 projektu dotyczący art. 37g § 3b p.u.s.p.),
10. wprowadzenie obowiązku doręczenia Ministrowi Sprawiedliwości odpisu orzeczenia uwzględniającego skargę na przewlekłość postępowania (art. 2 projektu).

Proponowane zmiany powodują istotne rozszerzenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów (zob. art. 9a § 2 p.u.s.p.). Obecnie realizuje on ten nadzór przede wszystkim za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych (art. 37g § 1 p.u.s.p.), projekt

zmierza zaś do umożliwienia wykonywania przez ministra tego nadzoru bezpośrednio w odniesieniu do sądów powszechnych wszystkich szczebli. Tym samym proponowane zmiany skutkują zacieraniem różnicy między zewnętrznym i wewnętrznym nadzorem administracyjnym. Niektóre z nowych kompetencji Ministra Sprawiedliwości wręcz nie przystają do istoty nadzoru zewnętrznego. Przypomnieć należy, że obowiązujący kształt nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów zakłada, że bezpośrednio kompetencje nadzorcze realizowane są przez prezesów sądów w ramach nadzoru wewnętrznego, Minister Sprawiedliwości zaś sprawuje nadzór nad działalnością nadzorczą prezesów sądów apelacyjnych (art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p.). Minister nie ma natomiast bezpośrednich uprawnień nadzorczych w odniesieniu do konkretnych postępowań i czynności sądów. Podział na nadzór zewnętrzny i wewnętrzny stanowi zatem zabezpieczenie przed bezpośrednim ingerowaniem Ministra Sprawiedliwości w działalność sądów w konkretnych sprawach i postępowaniach, co niewątpliwie stanowi dodatkową gwarancję niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Z tej perspektywy rozszerzenie w proponowanym art. 9b § 1 p.u.s.p. wszystkich instrumentów nadzoru w odniesieniu do obu rodzajów nadzoru administracyjnego w istotny sposób zaciera podział nadzoru na wewnętrzny i zewnętrzny, a w konsekwencji oznacza istotne obniżenie obecnie przyjętego standardu gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej.

Zgodność projektu z Konstytucją RP

Główny problem natury konstytucyjnej dotyczy dopuszczalności powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości, a więc organowi władzy wykonawczej, nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów oraz zakresu ewentualnych uprawnień nadzorczych ministra. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca zwykły musi mieć tu na względzie zarówno konstytucyjną zasadę podziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej (art. 10 Konstytucji), jak i zasadę niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Pozytywnie do pierwszego z tych zagadnień ustosunkował się Trybunał Konstytucyjny w fundamentalnym z perspektywy opiniowanego projektu wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07². Trybunał wskazał, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy czy też z zasadą niezależności sądów. W ocenie Trybunału jest to rozwiązanie legitymowane konstytucyjnie, choć nie ulega wątpliwości, że nadzór administracyjny nie może dotyczyć orzekania przez sądy, a zatem nie może wkraczać

² OTK-A ZU 2009, nr 1, poz. 3.

w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości, a także nie może mieć w jakiegokolwiek formie charakteru nadzoru politycznego (zob. pkt III.A.1.2.3. uzasadnienia wyroku). Uprawnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów jest konsekwencją obowiązków innych organów władzy państwowej wobec sądownictwa dotyczących przede wszystkim stworzenia odpowiednich warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa i wykonywania przez sędziów ich zadań (pkt III.A.2.2.1. uzasadnienia wyroku).

W związku z powyższym, skoro z perspektywy konstytucyjnej działalność administracyjna sądów może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości, podstawowe założenie projektu zmierzające do utrzymania nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów i przyznania mu w jego ramach nowych kompetencji, nie może być kwestionowane. Dla porządku trzeba jednak wskazać, że wyrok o sygn. K 45/07 był przedmiotem krytyki w piśmiennictwie³. Nie oznacza to jednak automatycznie, że każde z proponowanych w projekcie rozwiązań odpowiada wymogom konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 45/07 wskazał bowiem na dwa istotne warunki „brzegowe”, które mają podstawowe znaczenie dla uznania poszczególnych rozwiązań ustawowych dotyczących nadzoru administracyjnego za odpowiadające wymogom konstytucyjnym. Po pierwsze, czynności wykonywane w ramach nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W tym kontekście nie można jednak zaakceptować założenia, jakie wydaje się wynikać z wypowiedzi Trybunału, że to już sam fakt unormowania w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych czynności Ministra Sprawiedliwości związanych z wykonywaniem nadzoru nad administracją sądową stanowi gwarancję zachowania tego warunku (por. pkt III.A.2.6. uzasadnienia wyroku). Wydaje się bowiem, że zakaz wkraczania w sferę objętą niezawisłością sędziowską nie jest skierowany wyłącznie do osób wykonujących czynności nadzoru (zob. art. 9b p.u.s.p.), ale z uwagi na przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji również do ustawodawcy zwykłego, aby ten nie tworzył unormowań dotyczących nadzoru administracyjnego, które naruszają niezawisłość sędziowską lub chociażby stwarzają możliwość wkraczania w sferę, w której sędziowie są niezawisli. Po drugie, z uwagi na fakt, że funkcje jurysdykcyjne i administracyjne sądów są ze sobą związane, Trybunał zastrzegł, że wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów ze strony innych organów państwowych może być dokonywane wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów, i musi być właściwie uzasadnione merytorycznie (zob. pkt III.A.1.2.3. uzasadnienia wyroku).

³ Zob. P. Sarnecki, glosa, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, nr 3, s. 51 i n.; W. Jakimko, glosa, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 155 i n.

Uwagi szczegółowe

Z perspektywy obu wskazanych wyżej warunków należy dokonać analizy poszczególnych propozycji zawartych w projekcie, zmierzających do rozszerzenia kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Będą one analizowane zgodnie z wcześniej dokonanym wyszczególnieniem najważniejszych zmian. Jednocześnie należy też wskazać ewentualne inne wątpliwości i uwagi, jakie nasuwają się w odniesieniu do analizowanych propozycji projektu.

Ad 1. Efektywne wykonywanie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów wymaga dysponowania odpowiednimi instrumentami. Podstawowym takim instrumentem jest możliwość wglądu w czynności sądów, w tym dostęp do akt spraw. Dzięki temu możliwe jest stwierdzanie uchybień w działalności sądów oraz dokonywanie oceny sprawności ich działania. Z tej perspektywy proponowany przepis art. 9b § 1 p.u.s.p. wydaje się nie budzić zastrzeżeń. Wątpliwości dotyczą natomiast rozciągnięcia wszystkich przewidzianych w nim uprawnień na wszystkie osoby sprawujące nadzór administracyjny, a więc również na organ władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, sprawujący nadzór zewnętrzny.

Po pierwsze, takie uprawnienia nie odpowiadają istocie przyjmowanego obecnie w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych zewnętrznego nadzoru administracyjnego, która opiera się przede wszystkim na sprawowaniu nadzoru nad działalnością nadzorczą prezesów sądów apelacyjnych. Skoro Minister Sprawiedliwości będzie miał wgląd do czynności wszystkich sądów, to tym samym wykreowana zostanie dwutorowość sprawowania nadzoru: albo będzie on realizował go samodzielnie, np. zlecając służbie nadzoru zbadanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, albo też za pośrednictwem prezesa danego sądu apelacyjnego. Tym samym w pierwszym przypadku będzie to nadzór odpowiadający bardziej naturze nadzoru wewnętrznego, a w drugim zaś będzie to klasyczny nadzór zewnętrzny.

Po drugie, o ile nie może budzić większych zastrzeżeń to, że Minister Sprawiedliwości jako organ sprawujący nadzór zewnętrzny powinien mieć możliwość żądania wyjaśnień i usunięcia uchybień, o tyle już inaczej przedstawia się sprawa przyznania mu bezpośredniego dostępu do akt spraw sądowych oraz uprawnienia do obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. Realizacja tych uprawnień bezpośrednio przez ministra w odniesieniu do konkretnej przeciw sprawy zawisłej w sądzie, może być postrzegana jako zbyt daleko idąca ingerencja organu władzy wykonawczej w działalność sądownictwa, a niekiedy mogłaby być odbierana wręcz jako forma nacisku na niezawisłego sędziego orzekającego w tej konkretnej sprawie. Tymczasem dla zapewnienia efektywności nadzoru wystarczające jest, aby Minister Sprawiedliwości te swoje kompetencje nadzorcze realizował wyłącznie za pośrednictwem swojej służby nadzoru, a więc sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości.

ści. Nie jest przecież rolą Ministra Sprawiedliwości zapoznawanie się z czynnościami sądów i ich rozstrzygnięciami podejmowanymi w konkretnej sprawie, nie wspominając o uczestniczeniu w rozprawach sądowych. Uprawnienia nadzorcze mają służyć temu, aby Minister Sprawiedliwości mógł zdiagnozować nieprawidłowości w działaniu sądownictwa, podjąć odpowiednie kroki naprawcze i zapobiegawcze. Nawet jeżeli te nieprawidłowości mają miejsce w konkretnej sprawie, to zainteresowanie nią ministra ma uzasadnienie tylko w takim zakresie, w jakim ma ona znaczenie „w skali makro”, a więc z perspektywy funkcjonowania sądownictwa powszechnego jako całości lub jego istotnej części. Nie jest bowiem rolą Ministra Sprawiedliwości recenzowanie działań sądów w konkretnych sprawach, nawet jeżeli chodziłoby wyłącznie o działalność administracyjną, dla podejmowania zaś działań naprawczych w związku z nieprawidłowościami w konkretnej sprawie i ograniczonych wyłącznie do tej sprawy, a więc „w skali mikro”, wystarczające są kompetencje, jakie minister posiada obecnie w odniesieniu do nadzoru realizowanego za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych. Silniejsza aktywność Ministra Sprawiedliwości może mieć uzasadnienie tylko wówczas, gdy z uwagi na skalę nieprawidłowości i konieczne środki naprawcze nie jest wystarczające podjęcie działań za pośrednictwem prezesa sądu apelacyjnego albo gdy działania prezesa nie przyniosły oczekiwanego skutku, co należy zakładać, że powinno być wyjątkiem. Taka aktywność nie wymaga jednak korzystania z wszystkich instrumentów nadzoru bezpośrednio przez samego ministra. W związku z tym trzeba zwrócić uwagę na obowiązujący art. 9a § 2 p.u.s.p., który stanowi, że zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o którym mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77. Nie jest do końca jasna relacja, jaka będzie między tym przepisem a proponowanym art. 9b § 1 p.u.s.p., który wyraźnie odrębnie mówi o „osobach sprawujących nadzór administracyjny nad działalnością sądów” oraz o „osobach wykonujących czynności tego nadzoru”. Tym samym przepis ten bez wątplenia odnosić się będzie do Ministra Sprawiedliwości jako organu sprawującego nadzór. Zamieszczenie tego przepisu jako następnego po art. 9a może sugerować, że stanowić on ma przepis szczególny. Wydaje się zatem, że kwestia ta powinna być unormowana w sposób odmienny, przez wyraźne i odrębne sprecyzowanie, jakie instrumenty nadzoru mogą być wykorzystywane w ramach nadzoru wewnętrznego, a jakie w ramach nadzoru zewnętrznego.

W konsekwencji uznać trzeba, że proponowany przepis art. 9b § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim umożliwia interpretację, iż przyznaje on Ministrowi Sprawiedliwości jako osobie sprawującej zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów uprawnienia do bezpośredniego wglądu w działalność sądów oraz do obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności, nie spełnia warunku precyzyjnego sformułowania, a także, jeśli idzie o istotę

proponowanego unormowania, nie ma odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego i w związku z powyższym narusza art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Minister powinien bowiem mieć możliwość realizowania uprawnień do bezpośredniego (osobistego) wglądu w działalność sądów oraz do obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności wyłącznie za pośrednictwem służby nadzoru i jedynie wyjątkowo.

Ad 2. Przepis art. 9b § 1 p.u.s.p. proponuje, że w ramach nadzoru możliwy ma być dostęp do akt spraw, których zbadanie jest niezbędne dla zapewnienia efektywności nadzoru. Nie budzi to zastrzeżeń, gdyż trudno wyobrazić sobie, aby w zakresie sprawowania nadzoru dopuszczalne było sięganie do akt spraw, które nie mają znaczenia z punktu widzenia celów nadzoru.

Ad 3. Zawarta w proponowanym art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p. regulacja rozszerzająca zakres zewnętrznego nadzoru administracyjnego o wykonywanie czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów budzi zasadnicze zastrzeżenia. Nie sposób bowiem nie dostrzec, że umożliwiała ona podejmowanie czynności nadzoru prewencyjnie, a więc również w wypadku, gdy do żadnych naruszeń lub nadużyć w działalności administracyjnej sądów nie doszło. Tym samym pod pretekstem przeciwdziałania przyszłym uchybieniom Minister Sprawiedliwości mógłby podejmować działania nadzorcze w odniesieniu do każdego postępowania toczącego się w jakimkolwiek sądzie, nawet jeżeli dotychczasowy jego tok nie budzi zastrzeżeń. Proponowane unormowanie art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p. w połączeniu z zawartą w propozycji art. 37g § 2 pkt 2 i § 3 p.u.s.p. możliwością badania sprawności postępowania w każdej sprawie i to przez służbę nadzoru, stwarza zatem poważne niebezpieczeństwo wykorzystywania nadzoru jako elementu nacisku na sądy co do sposobu prowadzenia konkretnego postępowania, nie wspominając już o wywieraniu w ten sposób ukrytej presji co do określonego sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Taki prewencyjny nadzór byłby przecież niczym innym, jak tylko „patrzeniem na ręce” sędziego przez organ władzy wykonawczej. Bez trudu można wyobrazić sobie sytuację, gdy postępowanie w sprawie budzącej duży rezonans społeczny i mogącej mieć również reperkusje w sferze politycznej, zostaje objęte takim nadzorem prewencyjnym Ministra już od samego początku, w celu pokazania społeczeństwu, że dba on o należyte wyjaśnienie sprawy. Niebezpieczeństwa, jakie stwarza analizowana propozycja, są zatem aż znanadto widoczne. Tymczasem dla osiągnięcia celu, jakim ma być przeciwdziałanie ewentualnym nieprawidłowościom w działalności administracyjnej sądów, wystarczające byłoby przyznanie odpowiednich kompetencji w ramach nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów. Uznać więc trzeba, że proponowany art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p. w części dotyczącej wykonywania czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów jest niezgodny z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż kreuje zbyt duże niebezpieczeń-

stwo wkraczania władzy wykonawczej w niezależność sądów i niezawisłość sędziowską.

Ad 4. Zasadnicze wątpliwości budzi również proponowany art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p., rozszerzający zewnętrzny nadzór administracyjny o analizę i ocenę stosowania prawa przez sądy. W uzasadnieniu projektu wskazano, że aktualna regulacja nie uwzględnia: *potrzeby reakcji Ministra Sprawiedliwości na problemy dostrzegane w procesie jurysdykcyjnym, odnoszące się do systemu prawa stosowanego przez sądy. W konsekwencji Minister Sprawiedliwości – jako organ zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi – nie może, na podstawie rzetelnej analizy orzecznictwa sądowego, uruchamiać inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów w zakresie ustaw stosowanych przez sądy, bądź podejmować innych niezbędnych działań.* Powyższa propozycja wraz z jej uzasadnieniem wywołują wątpliwości o niezrozumieniu przez wnioskodawców istoty nadzoru zarówno w ogólności, jak i nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. Przypomnieć należy, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie nadzoru w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie jest identyczne z pojęciem nadzoru w prawie administracyjnym i należy interpretować je w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości (zob. pkt III.A.2.1.2. uzasadnienia wyroku o sygn. K 45/07). Nie ulega jednak wątpliwości, że do istoty nadzoru należy to, iż określony organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie nadzorowanych jednostek, zaś jego uprawnienia nadzorcze mają służyć diagnozowaniu i usuwaniu uchybień pojawiających się w działalności nadzorowanych jednostek. Nakazuje to podnieść następujące zastrzeżenia w odniesieniu do analizowanej propozycji.

Po pierwsze, proponowany przepis nie wskazuje, że chodzi tu wyłącznie o analizę stosowania przez sądy prawa dotyczącego ich działalności administracyjnej, a więc umożliwia on analizę stosowania przez sądy wszystkich obowiązujących w Polsce unormowań prawnych.

Po drugie, powstaje pytanie, jaki jest cel proponowanego uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do analizy i stosowania prawa przez sądy. Czy w razie stwierdzenia uchybień w stosowaniu prawa przez sądy Minister Sprawiedliwości miałby podejmować jakieś działania nadzorcze w odniesieniu do spraw, w których takie uchybienia stwierdzono? Odpowiedź musi być jednoznacznie negatywna, gdyż takie działania oznaczałyby niemal zawsze (zwłaszcza przy tak szeroko zakrojonym zakresie tej analizy) wkroczenie w sferę objętą niezawisłością sędziowską. Analizowana propozycja stwarza zaś poważne niebezpieczeństwo takich działań.

Po trzecie, opracowywanie przez Ministra Sprawiedliwości inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów nie wymaga w żadnym razie dysponowania uprawnieniem do analizy i oceny stosowania prawa przez sądy w ramach nad-

zoru administracyjnego nad działalnością sądów. Gdyby takie rozumowanie zaakceptować, należałoby takie kompetencje w ramach nadzoru administracyjnego przyznać również innym organom państwowym mającym inicjatywę ustawodawczą oraz pozostałym ministrom wchodzącym w skład Rady Ministrów, bo przecież z uwagi na szeroki zakres prawa stosowanego przez polskie sądy, w ramach spraw należących do ich właściwości, niemal zawsze znajdują się zagadnienia, które są przedmiotem sądowego stosowania prawa i mogą wymagać odpowiednich zmian legislacyjnych. Absurdalność takiego rozumowania widać jak na dłoni. Do tego, aby formułować odpowiednie inicjatywy ustawodawcze nie są Ministrowi Sprawiedliwości potrzebne żadne szczególne kompetencje w ramach sprawowanego przez niego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. Dowodem jest tu choćby działalność nauki prawa, która m.in. zajmuje się analizą i oceną stosowania prawa przez sądy i formułuje postulaty *de lege ferenda*, nie mając przecież żadnych uprawnień nadzorczych nad sądami. Orzecznictwo sądowe stanowi informację publiczną i dostęp do niego nie może być w żaden sposób reglamentowany, również dla Ministra Sprawiedliwości. Analizowane uprawnienie nadzorcze jest zatem całkowicie zbędne, gdyż nic nie stoi już obecnie na przeszkodzie, aby Minister Sprawiedliwości poprzez podległe sobie służby dokonywał analizy praktyki stosowania prawa i na podstawie jej wyników formułował odpowiednie propozycje legislacyjne (co zresztą z powodzeniem czyni i dzisiaj, nie dysponując takim uprawnieniem w ramach nadzoru administracyjnego!).

Reasumując, proponowany art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarza poważne niebezpieczeństwo wkraczania władzy wykonawczej w niezależność sądów i niezawisłość sędziowską oraz nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego.

Ad 5, 6, 7 i 8. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych oraz wydawania odpowiednich zarządzeń w odniesieniu do prezesów sądów powszechnych wszystkich szczebli, a nie jak dotychczas tylko prezesów sądów apelacyjnych, samo w sobie nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej, gdyż jak już to wcześniej wskazano, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nie narusza postanowień Konstytucji RP.

Również przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do zarządzenia zbadania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach i do zarządzenia przeprowadzenia tej czynności przez sędziego wchodzącego w skład służby nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości było pośrednio zaakceptowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 45/07. Trybunał wskazał, że kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską, a jedynie pozwala mu na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy (nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji). Kompetencje z zakresu nadzoru nad dzia-

łałnością administracyjną sądów, jakie wynikały z ówczesnie obowiązującego art. 38 p.u.s.p. (zawarty w nim § 1 pkt 3 przewidywał uprawnienie do badania toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, tak jak proponowany w projekcie art. 37g § 2 pkt 2 p.u.s.p.), wyraźnie dotyczą kwestii, które nie są związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym jest możliwe, aby czynności te były powierzone podmiotom spoza władzy sądowniczej (zob. pkt III.A.2.6. uzasadnienia wyroku).

Nakaz przedstawiania Ministrowi Sprawiedliwości protokołów z zarządzonych przez niego czynności nadzorczych (proponowany art. 37g § 3a p.u.s.p.) jest logiczną konsekwencją uprawnień ministra do zarządzania tych czynności i jako taki nie może być kwestionowany.

Zastrzeżenia, jakie można sformułować względem powyższych propozycji dotyczą bardziej faktu, że w ten sposób opiniowany projekt w zasadzie całkowicie zaprzepaszcza sens i zalety wprowadzonego przecież nie tak dawno, bo przed ponad rokiem, podziału na wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny (zob. ustawę z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 203, poz. 1192, która weszła w tym zakresie w życie 28 marca 2012 r.). Podział na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny stanowi niewątpliwie lepszą i pełniejszą niż rozwiązania obowiązujące poprzednio oraz te proponowane obecnie, gwarancję niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, które stanowią przecież istotne wartości konstytucyjne. W tym sensie propozycje projektu oznaczają obniżenie obowiązującego obecnie standardu w tym zakresie.

Trzeba tu zwrócić uwagę na jeszcze jedną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego zawartą w wyroku o sygn. akt K 45/07. Trybunał stwierdził, że: *Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdzielenie wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków, biegłych). Sprawy te są nierozzerwalnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie funkcje pełnią przewodniczący wydziałów lub prezesi sądów (pkt III.A.2.2.6. uzasadnienia wyroku). Wynika z tego jasno, że zarządzanie procesem orzecznictwem należy do wewnętrznych organów sądu. W moim przekonaniu jest to również jasna wskazówka, że badanie prawidłowości zarządzania procesem orzecznictwem, co stanowi przecież jeden z istotnych elementów oceny sprawności i prawidłowości toku postępowania, musi znajdować się w rękach organów wewnątrzsądowych. Trudno bowiem byłoby zaakceptować wydawanie przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeń dotyczących sposobu usunięcia uchybień zaistniałych w związku z zarządzaniem procesem orzecznictwem, gdyż *de facto* oznaczałoby ingerencję w to zarządzanie. W konsekwencji podział na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny pozwala w większym stopniu separować władzę sądowniczą i władzę wykonawczą i zabezpiecza przed wkraczaniem władzy wykonawczej w sferę, która zastrzeżona jest do wyłącznej właściwości władzy sądowej.*

Ad 9. Przewidziana w proponowanym art. 37g § 3b p.u.s.p. kompetencja Ministra Sprawiedliwości jest logiczną konsekwencją uprawnienia ministra do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego (zob. art. 114 § 1 p.u.s.p.). Nie budzi więc ona wątpliwości.

Ad 10. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do otrzymywania odpisów orzeczeń uwzględniających skargi na przewlekłość postępowania zasługuje na akceptację, jeśli zważyć, że Minister Sprawiedliwości jest odpowiedzialny za zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania sądów powszechnych. Przewlekłość postępowania może być nie tylko wynikiem zaniechania lub nieprawidłowej pracy konkretnego sędziego, ale w równym stopniu nieprawidłowej organizacji pracy w danym sądzie, za co odpowiedzialny jest już przewodniczący wydziału i prezes sądu, czy nawet nieodpowiednich warunków finansowych i infrastrukturalnych, za co z kolei odpowiedzialność ponosi przede wszystkim Minister Sprawiedliwości. Nie może budzić wątpliwości, że wiedza o stwierdzonej przewlekłości postępowań jest ministrowi konieczna nie tylko po to, aby spowodować wyciągnięcie konsekwencji dyscyplinarnych wobec określonego sędziego, ale również i w celu podjęcia działań naprawczych w odniesieniu do funkcjonowania sądu, organizacji w nim pracy i zapewnienia odpowiednich warunków finansowo-infrastrukturalnych.

Wnioski

Propozycje zawarte w projekcie oznaczają w dużej mierze zaprzeczenie zalet wprowadzonego 28 marca 2012 r. podziału nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów na wewnętrzny, sprawowany przez prezesów sądów, i zewnętrzny, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości. Obecnie obowiązujące rozwiązanie jest niewątpliwie lepszą i pełniejszą gwarancją stanowiących istotne wartości konstytucyjne niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, gdyż zabezpiecza przed bezpośrednią ingerencją organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości – w tok konkretnych postępowań sądowych. W tym sensie propozycje projektu oznaczają obniżenie obowiązującego obecnie standardu w tym zakresie. Lepiej byłoby zatem nie wprowadzać pochopnych, podyktowanych pierwszymi trudnościami, zmian po tak krótkim okresie obowiązywania nowych unormowań, lecz pozwolić nowemu modelowi nadzoru okrzepnąć i dopiero po pewnym czasie dokonać jego całościowej oceny i sformułowania propozycji odpowiednich zmian legislacyjnych.

Proponowany przepis art. 9b § 1 p.u.s.p. narusza art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że umożliwia interpretację, iż przyznaje on Ministrowi Sprawiedliwości, jako osobie sprawującej zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, uprawnienia do bezpośredniego wglądu

w działalność sądów oraz do obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności.

Proponowany przepis art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p. w części dotyczącej wykonywania czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów jest niezgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż kreuje zbyt duże niebezpieczeństwo wkraczania władzy wykonawczej w niezawisłość sędziowską.

Proponowany art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 10, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarza poważne niebezpieczeństwo wkraczania władzy wykonawczej w niezależność sądów i niezawisłość sędziowską oraz nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego.