

Piotr Czarny

Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie prawa 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 author finds the submitted proposal for amendments to be consistent with the Constitution of the Republic of Poland. The above-mentioned proposal extends the competence of the Minister of Justice in the field of supervision of administrative activity of the common courts, which is however limited to new opportunities for obtaining information of the activities of the courts, and does not breach the balance of powers principle. In the author's view, in the proposed Article 37f §1 (2) of the Law on Common Courts Organization a reservation should be added to explain that it is just about the exercise by the Minister's of Justice actions "specified in the Act" that are indispensable to counter the irregularities in the administrative work of the courts, or to be applied in case of their occurrence. Moreover, he raises objections to the proposed Article 37f § 1 (3) of the above-mentioned Act, according to which an external administrative supervision has to include "an analysis and assessment" of application of the law by the courts. That provision is in conflict with Article 8 (2) of the Act and lacks precision. According to the author, it would be advisable to supplement the proposed bill with an obligation to adjust the implementing provisions to the amended Act and to extend the period of *vacatio legis*.

Keywords: bill | common courts | Minister of Justice
Słowa kluczowe: projekt ustawy | sądownictwo powszechne | Minister Sprawiedliwości

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim; piotr.czarny@neostrada.pl.

¹ Opinia sporządzona 2 września 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-1341/13(3).

Zagadnienia wstępne

1. Przedmiotem opinii prawnej jest analiza poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie praw strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, złożonego Marszałkowi Sejmu 8 kwietnia 2013 r.², w szczególności problemu zgodności tego projektu z Konstytucją RP, jak również spójności z obowiązującymi przepisami ustawowymi i zgodności z zasadami techniki legislacyjnej.

2. Kluczowe znaczenie dla tej opinii mają ustalenia zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07)³. Przedmiotem tego postępowania było wiele przepisów ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), w tym jej art. 9 ustanawiający zasadę zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych oraz (częściowo) art. 37 dotyczący konkretnych uprawnień nadzorczych ministra przyznanych mu przez ustawodawcę (uchylania zarządzeń administracyjnych sprzecznych z prawem naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych, żądania usunięcia skutków uchybień dotyczących sprawności postępowania sądowego). Trybunał nie stwierdził niezgodności rozwiązań ustawowych z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Zasadniczy pogląd Trybunału wynika ze stwierdzenia, że: *z obowiązującego stanu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wynika, że nadzór ten [tj. nadzór administracyjny nad działalnością pozaorzeczniczą – dopisek P.C.] jest powierzony Ministrowi Sprawiedliwości. Trybunał nie wnika tu w przyczyny takiego ukształtowania koncepcji nadzoru. Pragnie jedynie zaznaczyć, że tak pomyślana rola Ministra Sprawiedliwości nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy ani z innymi przepisami konstytucyjnymi wskazywanymi przez wnioskodawcę, rozwijającymi tę zasadę (art. 173 Konstytucji). Jest to rozwiązanie legitymowane konstytucyjnie. Jak w dalszej części swoich rozważań stwierdził Trybunał: W wypadku wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w przeciwieństwie do nadzoru judykacyjnego, ustawodawca dopuszcza do jego sprawowania również podmioty spoza władzy sądowniczej. Przede wszystkim, nadzór nad administracyjną działalnością sądów sprawują prezesi sądów. Niemniej, jak wykazał Trybunał, konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawied-*

² Tekst poselskiego projektu ustawy dostępny pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-615-2013/\\$file/7-020-615-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-615-2013/$file/7-020-615-2013.pdf).

³ OTK-A ZU 2009, nr 1, poz. 3.

liwości i podległe mu służby także wykonywały ten nadzór, pod warunkiem że ustawodawca stworzy gwarancje, by działania nadzorcze ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Oznacza to w konsekwencji akceptację dla wszystkich typowych środków nadzorczych, tj. zarówno środków kontrolnych, jak i tzw. środków korygujących, o ile nie narusza to granic wynikających z założenia, że nadzorowi ministra nie podlega działalność orzecznicza sądów, a środki nadzoru nie mogą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej.

Podkreślić tu należy, że wyrok z 15 stycznia 2009 r. wydany został przez Trybunał w pełnym składzie. Poglądy prawne w nim wyrażone są zatem wiążące dla innych składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Z tego względu niezależnie od krytycznych ocen wyrażanych w doktrynie prawa konstytucyjnego⁴, przyjąć należy z praktycznego punktu widzenia, że powyższe ustalenia Trybunału powinny być zastosowane do jego oceny, ponieważ analizowany projekt dotyczy głównie zakresu i środków nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów.

3. Dodać trzeba, że charakter i sposób sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych został istotnie zmodyfikowany przez przepisy ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 203, poz. 1192). W noweli tej określono przede wszystkim bliżej zakres tzw. działalności administracyjnej, a więc podlegającej nadzorowi ze strony organów administracji sądowej. Artykuł 8 pkt 2 p.u.s.p. stwierdza, że polega ona m.in. na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i z zakresu ochrony prawnej. W tym aspekcie rozdzielono tzw. nadzór wewnętrzny (wykonywany przez prezesów sądów) i nadzór zewnętrzny (sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości „przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości” (art. 9a p.u.s.p.). Zgodnie ze szczegółowymi rozwiązaniami nadzór zewnętrzny obejmuje głównie „analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego”. Ogólne założenie jest więc dość proste, nadzór zewnętrzny (nadzór ministerialny) jest swoistym nadzorem II stopnia. Zauważyć tu należy, że rozwiązania ustawy zmieniającej są również krytycznie oceniane w doktrynie także z punktu widzenia zgodności z Kon-

⁴ Zob. głosę P. Sarneckiego do wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, nr 3, s. 51 i n., dostępny także: http://www.krs.pl/admin/files/kwartalnik/KRS_03_2009.pdf.

stytucją⁵. W tej sprawie został też skierowany wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Z powodów proceduralnych Trybunał umorzył postępowania w tej sprawie⁶. Wobec tego, ponieważ przedmiotem opinii nie jest ustawa z 18 sierpnia 2011 r., przyjęto w niej założenie, że akt ten jest z Konstytucją RP zgodny (domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją). Jest to istotne, gdyż proponowane rozwiązania nie mają kompleksowego charakteru i ściśle łączą się z obowiązującymi obecnie normami.

Uzasadnienie i rozważania szczegółowe

1. Patrząc według kolejności proponowanych zmian, w pierwszej kolejności przeanalizować należy nową treść, jaką otrzymać ma art. 9b § 1 p.u.s.p. Z punktu widzenia obowiązującego stanu prawnego istotna różnica polegać ma na tym, że kompetencje wskazane w tym przepisie przysługiwać mają wszystkim osobom sprawującym nadzór administracyjny nad działalnością sądów. Obecnie z art. 37 § 1 zdanie drugie p.u.s.p. wynika, że mogą z nich korzystać osoby sprawujące tzw. wewnętrzny nadzór administracyjny (prezes lub wiceprezes sądu, wyznaczony sędzia lub referendarz sądowy). Wnioskodawcy projektu wskazują, że proponowana zmiana ma wyłącznie porządkujący charakter, bowiem art. 37 § 1 zdanie drugie p.u.s.p. nie powinien być – ich zdaniem – interpretowany *a contrario*, ale w sposób funkcjonalny.

Niezależnie od tego stwierdzić należy, że w proponowanym art. 9b § 1 p.u.s.p. trudno dopatrzeć się niezgodności z Konstytucją RP. Ogólnie rzecz biorąc wynika to z przyjętego wcześniej założenia, zgodnie z którym sama instytucja nadzoru zewnętrznego nie narusza ustawy zasadniczej. W proponowanym przepisie wskazane zaś są typowe środki nadzoru, tj. metody uzyskiwania informacji o działalności instytucji mu podlegających. Jeżeli natomiast przyjmując, że nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości jest konstytucyjnie dopuszczalny, to w konsekwencji dojść należy do wniosku, iż jego sprawne i rzetelne wykonywanie wymaga bezpośredniego dostępu do działalności instytucji mu podlegających oraz dokumentów obrazujących ich pracę. Poza tym zauważyć należy, że w momencie wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 15 stycznia 2009 r. regulacja ustawowa była właściwie analogiczna. Obowiązujący wówczas art. 37 § 1 p.u.s.p. (który nie był wtedy bezpośrednio zaskarżony) brzmiał bowiem, że: *osoby powołane do kierowania sądami i nadzoru nad działalnością administracyjną sądów mają prawo wglądu w czynności sądów, mogą żądać wy-*

⁵ B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112), s. 71–73.

⁶ Postanowienie TK z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt K 8/12, OTK-A ZU 2012, nr 6, poz. 72.

jaśnień oraz usunięcia uchybień. Regulacja ta nie była w postępowaniu przed Trybunałem kwestionowana, a zatem nie była bezpośrednio przedmiotem jego kontroli, ale oczywiste jest, że współtworzyła ona sam model nadzoru administracyjnego nad sądami. Poza tym zauważyć koniecznie należy, że czynności dokonywane zgodnie z proponowanym przepisem będą mogły być wykonywane wyłącznie przez sędziów należących do służby nadzoru, a więc wyłączone jest dokonywanie ich przez samego ministra. Oprócz tego Trybunał w cytowanym wcześniej wyroku nie uznał za niekonstytucyjne „dalej idących” uprawnień Ministra Sprawiedliwości (żądanie usunięcia skutków w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania). Nie ma więc podstaw do doszukiwania się niezgodności w proponowanych rozwiązaniach.

Zastrzeżenia można natomiast zgłosić pod adresem umiejscowienia proponowanej regulacji. Artykuł 9b § 1 ma się bowiem znaleźć w rozdziale I działu I Prawa o ustroju sądów powszechnych zatytułowanym „Przepisy ogólne”. Jak sam ten tytuł wskazuje, uregulowane tam być powinny zasady ogólne, natomiast proponowana regulacja dotyczy kwestii z tego punktu widzenia szczegółowej (sposobu wykonywania nadzoru). Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby jednak pozostawienie proponowanej regulacji w rozdziale V Prawa o ustroju sądów powszechnych poświęconym nadzorowi nad działalnością administracyjną sądów.

2. Zmiana proponowana w pkt 2 projektu ma charakter wyłącznie porządkujący i związana jest z omówionym wcześniej przeniesieniem regulacji objętych zdaniem drugim obecnego art. 37 § 1 p.u.s.p. do innego przepisu. Wobec powyższego zbędna jest jej bliższa analiza.

3. Kluczowe znaczenie dla proponowanego kształtu nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów ma proponowany art. 37f § 1 p.u.s.p. (art. 1 pkt 3 projektu). Punkt pierwszy jest powtórzeniem dotychczasowych rozwiązań, dlatego nie trzeba go szczegółowo analizować. Czynności prezesów sądów z zakresu nadzoru wewnętrznego nie mają charakteru orzeczniczego, ale administracyjnego, dlatego kontrola nad nimi nie może być traktowana jako naruszenie niezawisłości sędziowskiej.

Zastrzeżenia budzi jednak regulacja zakładająca, że „nadzór obejmuje wykonywanie czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów lub w związku z ich wystąpieniem”. Nie wiadomo, czy przepis ten ma charakter wyłącznie „zadaniowy”, czy też w części lub całości charakter normy kompetencyjnej. Konieczny wydaje się w tym kontekście postulat uzupełnienia proponowanego art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p. przez zastrzeżenie, że chodzi tylko o wykonywanie „wskazanych w ustawie” czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów lub w związku z ich wystąpieniem. Przy obecnej formule „czynności niezbędnych” powstać może wrażenie, iż formy działań Ministra Sprawiedliwości są dowolne i mogą przybierać postać nieprzewidzianą w konkretnych przepisach

rangi ustawowej lub też, że w drodze aktów wykonawczych można wprowadzać również innego rodzaju czynności nadzorcze. Dawałoby to Ministrowi Sprawiedliwości podstawę do działań arbitralnych mogących naruszać zasadę równowagi między władzą wykonawczą a sądowniczą (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

4. Zasadnicze zastrzeżenia z systemowego punktu widzenia budzi proponowany art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p. przewidujący objęcie zewnętrznym nadzorem administracyjnym „analizę i ocenę stosowania prawa przez sądy”. Przepis ten sformułowany jest w sposób kolidujący z założeniem, że działalność administracyjna polega na „zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań” (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.), jak również jest on trudny do jednoznacznej wykładni w kontekście zastrzeżenia, zgodnie z którym „czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli” (art. 9b p.u.s.p.), stanowiącego gwarancję przestrzegania art. 178 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie prawa przez sądy z reguły nie ma charakteru wewnętrznego urzędowania, a mieści się w jego ramach również wydawanie orzeczeń. Z tego punktu widzenia przepis ocenić można jako nieprecyzyjny w takim stopniu, że mówić można o naruszeniu zasad poprawnej legislacji stanowiących element zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Należy też podkreślić, że wskazany w uzasadnieniu projektu problem polegający na tym, iż: *w regulacji nadzoru zewnętrznego całkowicie pominięto potrzebę reakcji Ministra Sprawiedliwości na problemy dostrzegane w procesie jurysdykcyjnym, odnoszące się do systemu prawa stosowanego przez sądy* wkracza poza ramy nadzoru administracyjnego, który musi być oddzielony od orzecznictwa sądowego, a zwłaszcza jego treści. Trzeba też zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny istotnie uznał, iż analiza orzecznictwa mieści się w ramach nadzoru administracyjnego w szerokim znaczeniu, ale z drugiej strony stwierdził też, że: *działalność administracji sądowej jest uregulowana w rozdziale 5 p.u.s.p. Przepisy te dotyczą przede wszystkim badania toku i sprawności postępowania sądowego. Powinny się zatem mieścić w ramach kontroli sprawowanej pod kątem czynności o charakterze czysto formalnym i porządkowym (zmierzających do usunięcia istniejących usterek oraz zewnętrznego badania orzecznictwa dla wyciągnięcia wniosków w zakresie potrzeb kadrowych*. Oczywiście jest przy tym, że ocena stosowania prawa przez sądy nie może polegać na oficjalnym ustalaniu, czy w konkretnym przypadku orzeczenie jest zgodne lub niezgodne z prawem. Byłoby to naruszenie niezawisłości sędziowskiej.

Ogólnie wydaje się, że jeśli uznać za celowy szczególny przepis zobowiązujący Ministra Sprawiedliwości do analizy orzecznictwa sądowego w kontekście przygotowywania inicjatyw ustawodawczych mających na celu korygowanie niewłaściwych rozwiązań, to przepis taki nie powinien być jednak umieszczony razem z rozwiązaniami dotyczącymi nadzoru administracyjnego sprawowanego w ramach określonych w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. Nie powinno używać się

również wyrażenia ocena stosowania prawa przez sądy, ponieważ może ono być rozumiane jako podstawa do naruszenia przez Ministra Sprawiedliwości niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) i koliduje ono z konstytucyjną pozycją Sądu Najwyższego i jego wyłącznym uprawnieniem do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Należy też podkreślić, że od 2010 r., tj. od rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, ten pierwszy utracił prawo oddziaływania na orzecznictwo sądów powszechnych przez składanie skarg kasacyjnych oraz wniosków do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, co ewentualnie uzasadniałoby prawo do dokonywania analizy i oceny orzecznictwa sądów.

5. Odnośnie do pkt 4 art. 1 projektu, to zmiany zmierzają, po pierwsze, do eliminacji pewnej sygnalizowanej przez wnioskodawców niespójności między obowiązującymi obecnie art. 37f § 1 p.u.s.p. a art. 37g § 1 pkt 3 p.u.s.p. Zgodnie z pierwszym z cytowanych przepisów „nadzór ministerialny” obejmuje „analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego”, zgodnie zaś z drugim Minister Sprawiedliwości „kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia”. Celem proponowanych w pkt 4 zmian jest rozciągnięcie zakresu podmiotowego niektórych kompetencji kontrolno-nadzorczych przysługujących ministrowi wobec prezesów sądów apelacyjnych na prezesów wszystkich sądów. Wydaje się, że proponowane rozwiązania nie naruszają Konstytucji RP, bowiem nie wynikają z niej założenia dotyczące tego, którzy z prezesów sądów mogą być objęci kontrolą Ministra Sprawiedliwości w zakresie działalności administracyjnej i czy powinno występować tutaj (jak obecnie) zróżnicowanie. Obowiązująca koncepcja ograniczająca je do prezesów sądów apelacyjnych wynika z rozwiązań ustawowych. Należy tu podkreślić, że, analizując kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, Trybunał nie poczynił zastrzeżeń co do konieczności jego ograniczenia przez konieczność „pośrednictwa” prezesów sądów apelacyjnych. Rozwiązania tego rodzaju mają charakter pragmatyczny i powinny być uzależnione od efektywności konkretnych rozwiązań.

Dwa rozwiązania zawarte w dalszej części punktu czwartego „wzmacniają” istotnie rolę Ministra Sprawiedliwości. Po pierwsze, chodzi o możliwość zarządzenia zbadania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Przypomnieć tu należy, że powinność badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach obciąża obecnie prezesów sądów (art. 37b § 1 pkt 1 p.u.s.p.). Autorzy projektu określają proponowane rozwiązanie jako „badanie wtórne” i argumentują na rzecz jego wprowadzenia, twierdząc, że obecnie Minister Sprawiedliwości nie ma instrumentów zbadania rzetelności czynności nadzorczych prezesów sądów.

Niezależnie od celowości wprowadzenia takiego instrumentu „wielostopniowego” nadzoru, podzielić należy zarzuty dotyczące braku precyzji sformułowania „sprawność postępowania”⁷. Jednak dla pełnej oceny zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją RP konieczne jest uwzględnienie ogólnego zakresu nadzoru administracyjnego ograniczonego zgodnie z art. 8 pkt 2 p.u.s.p. do „wewnętrznego toku urzędowania sądu”. Oznacza to w konsekwencji, że możliwa jest zgodna z Konstytucją RP wykładnia proponowanego przepisu, która zakłada, iż czynności procesowe, zwłaszcza zaś orzeczenia (niemające z natury rzeczy charakteru wewnętrznego urzędowania, bo odnoszące się zawsze do uczestników konkretnego postępowania sądowego) nie mogą podlegać ocenie w ramach nadzoru administracyjnego. W tym świetle, przyjmując stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do znaczenia wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP, należy uznać, że analizowany przepis powinien być interpretowany w sposób systemowy, a wykładnia systemowa nie wskazuje na niezgodność z ustawą zasadniczą. Poza tym istotną rolę odgrywa zastrzeżenie, że badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach może być przeprowadzone wyłącznie przez sędziów, a konkretnie sędziów wizytatorów lub sędziego wchodzącego w skład służby nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości. Są więc stworzone gwarancje fachowości i obiektywizmu tej czynności oraz wprowadzają pewien element równoważący kompetencje ministra.

6. Jeśli chodzi o nakaz doręczania odpisów orzeczeń uwzględniających skargę na przewlekłość postępowania prezesowi właściwego sądu i Ministrowi Sprawiedliwości (art. 2 projektu), to nie można dopatrywać się tu naruszenia Konstytucji RP.

Również kwestia czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz międzynarodowymi sądami arbitrażowymi, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów, nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej, ponieważ chodzi tu o stosunki międzynarodowe, a ta sfera należy zgodnie z Konstytucją RP do zakresu działania Rady Ministrów. W tym zakresie projekt nie wprowadza zresztą istotniejszych zmian.

7. W związku z problemem wejścia analizowanych przepisów w życie, to wnioskodawcy nadmiernie upraszczają zagadnienie, stwierdzając, że nie ma potrzeby wyznaczania okresu dostosowawczego. Chodzi o to, że proponowana regulacja niewątpliwie wprowadza nowe czynności nadzorcze (przede wszystkim zbadanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach przez Ministra Sprawiedliwości przy uwzględnieniu różnych możliwości wskazanych w proponowanym art. 37g § 3 p.u.s.p.). Tymczasem w obowiązujących przepisach wykonawczych brak jest jakichkolwiek regulacji odnoszących się do trybu przeprowadzenia takiej czynności, a przepisy dotyczące zarządzenia

⁷ Zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją*, op. cit. s. 73.

czynności, o których mowa w art. 37g p.u.s.p., tyczą wyłącznie lustracji (§ 22 rozporządzenia z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, Dz.U. z 2013 r. nr 11, poz. 69), stąd też nie byłoby wyraźnych podstaw prawnych na przykład do przedłużenia przez ministra terminu przeprowadzenia badania sprawności postępowania w konkretnych sprawach.

Zmiana zakresu i środków nadzoru zewnętrznego oznacza potrzebę uzupełnienia i częściowej zmiany powołanego wcześniej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Z przepisów tego aktu wykonawczego wynikałoby, że badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach utrwała się w drodze notatki urzędowej (§ 24 ust. 3 rozporządzenia z 10 grudnia 2012 r.), tymczasem w analizowanym projekcie mowa o protokołach z czynności zarządzonych na podstawie art. 39g § 2. Poza tym bezprzedmiotowe staną się przepisy dotyczące przedstawiciela Ministra Sprawiedliwości uczestniczącego w zarządzanej przez ministra lustracji sądu lub wydziału sądu. Wobec powyższego należałoby odpowiednio przedłużyć okres *vacatio legis*, aby uniknąć sytuacji niespójności między znowelizowaną ustawą a obowiązującym aktem wykonawczym dotyczącym zmienianych przepisów.

Podsumowanie

1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie praw strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki uznać należy zasadniczo za zgodny z Konstytucją RP. Wynika to przede wszystkim z przyjęcia za aktualne ustaleń Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. K 45/07) dotyczącego m.in. nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Trybunał nie stwierdził, aby nadzór taki naruszał ustawę zasadniczą. Analizowany projekt modyfikuje zaś tylko niektóre rozwiązania z tego zakresu i przywraca w znacznym stopniu rozwiązania obowiązujące przed wejściem w życie ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 203, poz. 1192), które Trybunał Konstytucyjny uznał w 2009 r. za zgodne z Konstytucją RP.

2. Analizowany projekt istotnie poszerza kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jednak dotyczy to głównie stworzenia nowych możliwości uzyskiwania informacji o działalności sądów. W zakresie tzw. środków korygujących, które istotnie ingerować mogą w niezależność władzy sądowniczej (art. 173 Konsty-

tucji) i niezawisłość sędziowską (art. 178 ust. 1 Konstytucji), nowości właściwie nie ma. Proponowane „nowe” rozwiązania nie mają takiego znaczenia ustrojowego, aby naruszać zasadę równowagi władz w jej kształcie wynikającym z powołanego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

3. Niezależnie od powyższej ogólnej oceny zgłosić należy pewne uwagi do konkretnych rozwiązań. Po pierwsze, dotyczy to postulatu uzupełnienia proponowanego art. 37f § 1 pkt 2 p.u.s.p. o zastrzeżenie, że chodzi tylko o wykonywanie przez Ministra Sprawiedliwości „wskazanych w ustawie” czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów lub w związku z ich wystąpieniem. Przy obecnej ogólnej formule dopuszczającej ogólnie „czynności niezbędne” powstać może wrażenie, że formy działań Ministra Sprawiedliwości z zakresu nadzoru są dowolne i mogą przybierać postać nieprzewidzianą w konkretnych przepisach rangi ustawowej lub że w drodze aktów wykonawczych można wprowadzać również innego rodzaju czynności nadzorcze.

Po drugie, zasadnicze zastrzeżenia z systemowego punktu widzenia budzi proponowany art. 37f § 1 pkt 3 p.u.s.p., przewidujący objęcie zewnętrznym nadzorem administracyjnym „analizę i ocenę stosowania prawa przez sądy”. Przepis ten sformułowany jest w sposób kolidujący z założeniem, że działalność administracyjna polega na „zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań” (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.), jak również trudny do jednoznacznej wykładni w kontekście zastrzeżenia, zgodnie z którym „czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli” (art. 9b p.u.s.p.), stanowiącego gwarancję przestrzegania art. 178 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie prawa przez sądy z reguły nie ma charakteru wewnętrznego, a mieści się w jego ramach również wydawanie orzeczeń. Z tego punktu widzenia proponowany przepis ocenić można jako nieprecyzyjny w takim stopniu, że mówić można o naruszeniu zasad poprawnej legislacji stanowiących element zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

4. Ponieważ projekt zmienia zakres i środki nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów, należy przyjąć, że pośredniej zmianie ulega również przepis upoważniający do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru. Wobec powyższego analizowany projekt należałoby uzupełnić o nakaz dostosowania przepisów wykonawczych do znowelizowanej ustawy, jak również przedłużyć okres dostosowawczy (*vacatio legis*), aby umożliwić Ministrowi Sprawiedliwości zmianę i uzupełnienie rozporządzenia z 20 grudnia 2013 r. w sprawie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych.