

Antoni Bojańczyk

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 claims that specific legal instruments in the so-called external administrative supervision over the activities of the courts, which – according to the above-mentioned bill – are to be granted to the Minister of Justice, do not enter into the realm of judicial independence, nor do they relate to the substance of the hearing of cases. Therefore, they are consistent with the constitutionally enshrined principle of judicial independence and the principle of division and balance between the legislative, executive and judicial powers

Keywords: Minister of Justice | bill | common court

Słowa kluczowe: Minister Sprawiedliwości | projekt ustawy | sąd powszechny

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat w Izbie Adwokackiej w Warszawie; antoni.bojanczyk@uw.edu.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest kwestia zgodności z Konstytucją RP 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

¹ Opinia sporządzona 12 lipca 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAL-1341/13(1).

i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: projekt). Wprawdzie w lakonicznej treści zlecenia nie sformułowano ani żadnych konkretnych pytań odnoszących się do poszczególnych rozwiązań zaproponowanych przez projektodawców, ani szczegółowych wytycznych dotyczących zakresu zlecanej opinii prawnej, to jednak treść zlecenia („sporządzenie opinii konstytucyjnej w sprawie projektu”) upoważnia do uznania, że opinia powinna koncentrować się na zagadnieniu zgodności opiniowanego projektu z ustawą zasadniczą.

Uzasadnienie

1. Opiniowany projekt dotyczy materii bardzo delikatnej, bo kwestii sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. Jest to obszar szczególnie „wrażliwy” konstytucyjnie, bowiem wadliwa regulacja odnosząca się do kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów i zakresu dopuszczalnych czynności, które może przedsięwziąć podległa Ministrowi Sprawiedliwości służba nadzoru oraz trybu prowadzenia nadzoru administracyjnego łatwo może doprowadzić do naruszenia gwarancji o charakterze konstytucyjnym, w tym także gwarancji o tak fundamentalnym znaczeniu ustrojowym, jak zasada trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji). Projektodawcy deklarują, że przedłożony przez nich projekt: *zmierza do poprawienia regulacji dotyczącej nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, wprowadzonych obszerną nowelą z 18 sierpnia 2011 r. [ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych].*

2. Wątpliwości – z perspektywy konstytucyjnoprawnej – może jednak budzić wiele zaproponowanych w projekcie rozwiązań dotyczących zakresu „nadzorczych” uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o rozszerzenie zakresu nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości („nad działalnością administracyjną sądów” – to określenie, na co warto zwrócić uwagę, silnie uwypukla ustawową intencję zawężenia nadzoru wyłącznie do tego aspektu działania sądów, który nie polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości) o „analizę i ocenę stosowania prawa przez sądy” (art. 37f § 1 pkt 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w wersji proponowanej przez projekt; dalej: p.u.s.p.), o zawarte w opiniowanym projekcie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zarządzenia „badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach” (art. 37g § 2 pkt 2 projektu – nie tylko tytułem uwagi o charakterze historycznym wolno nadmienić, że w tej części projektodawcy chcą przywrócić – wprawdzie w innym miejscu systematyki normatywnej Prawa o ustroju sądów powszechnych – uchylony w ubiegłym roku przepis art. 38 § 1 pkt 3, ta „wtórna recepcja” normatywna dokonana w projekcie ma istotne znaczenie z punktu oceny proponowanego

rozwiązania z ustawą zasadniczą; por. uwagi poniżej) czy wreszcie o przyznanie służbie nadzoru Ministra Sprawiedliwości „prawa wglądu w czynności sądu, w tym do akt spraw, których zbadanie niezbędne jest dla zapewnienia efektywności nadzoru” (art. 9b § 1 projektu). To te właśnie spośród proponowanych zmian – uwzględniane łącznie – wywołują największe zastrzeżenia konstytucyjnoprawne, w szczególności z punktu widzenia jednej z naczelnych zasad konstytucyjnych, tj. zasady trójpodziału władz, wyrażonej w przepisie art. 10 Konstytucji (*ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej*). Wskazane powyżej uprawnienia w zakresie nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów mogą prowadzić – tak się przynajmniej może wydawać *prima facie* – do ograniczenia i zaburzenia ściślego podziału władzy sądowniczej i wykonawczej przez przyznanie tej ostatniej kompetencji, które wkraczają w sferę zastrzeżoną konstytucyjnie dla władzy sądowniczej. Jeżeli za punkt odniesienia dla dalszych ocen przyjąć, że nadzór administracyjny powinien odnosić się tylko do tych aspektów działalności sądów, które nie wiążą się z ich aktywnością o charakterze nieadministracyjnym, a zatem działalnością w płaszczyźnie sprawowania wymiaru sprawiedliwości (czyli merytorycznego rozstrzygania o prawach i obowiązkach osób fizycznych i prawnych), to przyznanie organowi wykonawczemu uprawnień związanych z badaniem sprawności postępowania w poszczególnych sprawach czy wglądem do akt sprawy może budzić zastrzeżenia co do zgodności takich rozwiązań ze ścisłym podziałem władzy.

3. Kwestia zgodności z Konstytucją RP regulacji z obszaru nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów była przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07², w którym Trybunał dokonał niezwykle szerokiej i wielopłaszczyznowej analizy ustawowych uprawnień Ministra Sprawiedliwości do wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów z różnorodnymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, w tym – przede wszystkim – z wyrażoną w przepisie art. 10 Konstytucji zasadą podziału władz. To właśnie ustalenia poczynione w tym orzeczeniu muszą być głównym punktem odniesienia dla oceny zgodności opiniowanego projektu z ustawą zasadniczą w zakresie, w którym projekt wyposaża Ministra Sprawiedliwości w nowe uprawnienia obejmujące nadzór administracyjny, uprawnienia, które – jak powiedziano wyżej – na pierwszy rzut oka zdają się otwierać drogę do ingerowania przez organ władzy wykonawczej w wyłączną sferę kompetencji władzy sądowniczej. Otóż w tym kontekście trzeba powiedzieć, że Trybunał w wyroku o sygn. K 45/07 uznał uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów za zgodne

² OTK-A ZU 2009, nr 1, poz. 3.

z wzorcem kontroli konstytucyjnej wyrażonym w art. 10 Konstytucji, stwierdzając m.in., że: *art. 9 Prawa o ustroju sądów powszechnych nie narusza zasady podziału i równowagi władz, gdyż ingerencja ministra w działalność sądów dotyczy jedynie administracji tych podmiotów, a zatem nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej.*

4. Nie oznacza to, rzecz jasna, że afirmacja orzeczenia o sygn. K 45/07 dla przyznania Ministrowi Sprawiedliwości przez ustawodawcę kompetencji w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów automatycznie upoważnia do uznania za zgodne z konstytucyjną zasadą podziału władzy wszelkich nowych form prawnych nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości (*nota bene*, jak już wspomniano wyżej, nie wszystkie proponowane w projekcie instrumenty prawne związane z wykonywaniem przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru mają oryginalny charakter normatywny).

Jednakże bliższa analiza bardziej szczegółowych zapatrywań Trybunału Konstytucyjnego na zgodność zarówno samej instytucji nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów, jak i określonych, szczegółowych form prawnych zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów z Konstytucją RP (w szczególności zaś z jej art. 10) prowadzi do jednoznacznego wniosku, że także proponowane przez projektodawców nowe instrumenty prawne zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów są zgodne z zasadą podziału i równowagi władz i jako nieingerujące w ścisły rdzeń kompetencji władzy sądowniczej (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości) nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą. Jeżeli chodzi o przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do „wglądu w czynności sądów, w tym do akt sprawy”, to w wyroku o sygn. K 45/07 Trybunał jednoznacznie stwierdził, że: *kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską, [p]ozwala ona jedynie ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy (nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji). Z tej perspektywy nie nasuwają także istotniejszych zastrzeżeń konstytucyjnoprawnych te przepisy opiniowanego projektu, które zakładają przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do zarządzenia badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, jako pozwalające organowi władzy wykonawczej tylko na realizowanie pewnych czynności o charakterze „informacyjnym”, pozwalających na właściwe wykonywanie nadzoru administracyjnego i nieingerujących w swobodę sędziego w zakresie wykonywania władzy sędziowskiej.*

Jeżeli chodzi o uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zarządzenia – w wypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu, niewykonania lub nienależytego wykonania przez prezesa sądu zadań z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego – zbadania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, to trzeba podkreślić, że to upraw-

nienie było przedmiotem odrębnej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 45/07 na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego (uchylony art. 38 § 1 pkt 3 p.u.s.p.). Trybunał uznał, że: *kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, jakie wynikają z art. 38 Prawa o ustroju sądów powszechnych, 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. W innym miejscu uzasadnienia tego wyroku Trybunał odrzucił stanowisko, jakoby ocena sprawności postępowania była wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i uznał za błędny pogląd, że wszystkie instrumenty usprawniające postępowanie sądowe o charakterze nadzorczym ingerują w wymiar sprawiedliwości. Trzeba ponadto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny – oceniając w wyroku o sygn. K 45/07 zgodność uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do zwrócenia uwagi sędziemu w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego – przyjął, iż rozwiązanie takie jest zgodne z konstytucyjną zasadą podziału władz, nie dotyczy merytorycznej strony rozpatrywania sprawy [i] nie wkracza bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, zaś fakt, że: sędzia będzie obowiązany do usunięcia skutków uchybienia sprawności postępowania nie ma znaczenia dla jego niezawisłości, bo nie odnosi się do materii rozstrzygnięcia sprawy, czy nawet poszczególnych kwestii wpadkowych w danej sprawie. Zgodność ocenianego rozwiązania z Konstytucją RP nie może zatem budzić najmniejszych wątpliwości.*

Wydaje się również, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do analizy i oceny stosowania prawa przez sądy nie wkracza w ścisły rdzeń nieadministracyjnej działalności sądów polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości („rozstrzygnięciu spraw czy poszczególnych kwestii wpadkowych w danej sprawie”). Pewne zastrzeżenia może co prawda budzić pomysł przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do dokonywania „oceny” stosowania prawa przez sądy. Nie jest to wprawdzie – w ścisłym tego słowa znaczeniu – ingerencja w „swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji”, ale brak bliższego określenia przez projektodawców form tej oceny niesie ze sobą minimalne ryzyko wytworzenia się w tym względzie pewnej dowolności i ukształtowania się praktyki dokonywania oceny przez organ władzy wykonawczej w taki sposób, który mógłby w efekcie prowadzić do niebezpieczeństwa prób wywierania nacisku na swobodę orzekania w poszczególnych sprawach za pomocą „ocen” Ministra Sprawiedliwości co do stosowania prawa przez sądy. Jest to jednak wyłącznie ryzyko na „przedpolu” (i to dalekim) ingerencji w sędziowską swobodę orzekania, która obecnie jest dostatecznie silnie zagwarantowana przez inne regulacje ustrojowe, zarówno na poziomie ustawowym (Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy procesowe – kodeksy postępowania: cywilnego i karnego), jak i konstytucyjnym (art. 178 ust. 1 w związku z art. 173 Konstytucji). Projektodawcy zaznaczają, że dokonywanie

analizy i oceny stosowania prawa przez sądy w ramach tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego ma na celu: *uruchamianie inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów w zakresie ustaw stosowanych przez sądy, bądź podejmowania innych niezbędnych działań* (s. 1 uzasadnienia projektu). Niezależnie od konstytucyjnoprawnego aspektu zagadnienia warto zwrócić jednak uwagę na to, że „podejmowanie innych niezbędnych działań” i „uruchamianie inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów” nie jest w całości uzależnione od przyznania Ministrowi Sprawiedliwości specjalnych uprawnień do dokonywania „analizy i oceny stosowania prawa przez sądy” w ramach nadzoru administracyjnego. Analiza i ocena publikowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych może wydawać się wystarczająca, ale z natury rzeczy nie obejmuje ona orzeczeń niepublikowanych oraz przypadków przewlekłości postępowania.

5. Reasumując zatem powyższe uwagi, należy uznać, że szczególne uprawnienia w zakresie tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, które opiniowany projekt zamierza przyznać Ministrowi Sprawiedliwości (prawo tzw. służby nadzoru do wglądu w akta spraw, prawo do analizy i oceny stosowania prawa przez sądy, prawo do badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach), ani nie wkraczają w sferę niezawisłości sędziowskiej (orzeczenie o sygn. K 45/07, s. 36 uzasadnienia), ani nie dotyczą merytorycznej strony rozpoznawania sprawy i nie wkraczają bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, i jako takie są zgodne z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz z zasadą niezawisłości sędziowskiej.

Wnioski

Szczególne uprawnienia w zakresie tzw. zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, które opiniowany projekt zamierza przyznać Ministrowi Sprawiedliwości (prawo tzw. służby nadzoru do wglądu w akta spraw sądowych, prawo do analizy i oceny stosowania prawa przez sądy, prawo do badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach), ani nie wkraczają w sferę niezawisłości sędziowskiej, ani nie dotyczą merytorycznej strony rozpoznawania sprawy i nie ingerują bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Są one zatem zgodne z Konstytucją RP.