

**Wystąpienie Stanisława Trociuka na konferencji
„Niezawisłość sędziowska a nadzór administracyjny nad sądami”**

Zagwarantowanie niezawisłości sędziów i niezależności sądów, będących władzą odrębną i niezależną od innych władz jest powszechnie uznawane za standard europejski. Na zagadnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej należy patrzeć z perspektywy realizacji przez sądy i sędziów obowiązków ochrony praw jednostki. Każde naruszenie sfery tej niezależności i niezawisłości prowadzi w konsekwencji do powstania zagrożeń dla ochrony praw jednostki. W jednym ze swoich wcześniejszych orzeczeń (z 1993 r.) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w tym kontekście, że z zasady podziału władz wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować. Celem zasady podziału władz jest m. in. ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Jednym z elementów zasady podziału władz oraz fundamentów konstrukcji demokratycznego państwa prawnego jest zasada niezawisłości sędziowskiej. Jak wówczas podkreślił Trybunał Konstytucyjny, o realizację tej zasady starano się w ustrojach demokratycznych, jej przekreślenie było natomiast cechą ustrojów autorytarnych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym nadzoru administracyjnego nad sądami dominował pogląd, że wyrażona w art. 173 Konstytucji zasada, iż sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz powinna dotyczyć wyłącznie sfery orzekania przez sądy. Tym samym pojęciu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” Trybunał Konstytucyjny nadawał dość wąski zakres. Za główne argumenty uzasadniające utrzymanie nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami Trybunał przyjmował zaś wyrażony w preambule Konstytucji obowiązek współdziałania władz oraz argumenty natury historycznej. W dotychczasowych rozstrzygnięciach dotyczących tego problemu wskazywano również, że władza ustawodawcza i wykonawcza stwarzają warunki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie może oznaczać jej izolacji od innych władz.

Powyższe poglądy dominujące w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymagają jednak – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – korekty, zwłaszcza w kontekście połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego wyposażonego w pełnię uprawnień procesowych przysługujących prokuratorom. Dlatego Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją

niektórych przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych. Problemy konstytucyjne poruszone w tym wniosku dotyczą dwóch zagadnień konstytucyjnych. Po pierwsze tego, czy ustawa może powierzyć sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu równocześnie urząd Prokuratora Generalnego. Po drugie, oceny konstytucyjności poszczególnych środków nadzoru przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich analizując zagadnienie niezawisłości sędziowskiej nie można pominąć tego, że jej zakres przedmiotowy określony w art. 178 ust. 1 Konstytucji został odniesiony do „sprawowania urzędu” sędziego. Oznacza to, że niezawisłość ma szerszy wymiar i nie odnosi się tylko do wymierzania sprawiedliwości, ale obejmuje także inne czynności wykonywane przez sędziów. Ponadto nie jest możliwe precyzyjne oddzielenie sfery orzeczniczej od sfery administracyjnej, w praktyce dochodzi bowiem często do wzajemnego przenikania się tych sfer. Nie bez znaczenia jest również i to, że władza sądownicza w zasadzie (poza możliwością inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym) pozbawiona jest mechanizmów pozwalających na obronę przed naruszeniem konstytucyjnej sfery jej niezależności i niezawisłości. Okoliczność ta ma zaś istotne znaczenie z punktu widzenia gwarancji ochrony praw jednostki, może bowiem okazać się,

że gwarancje te w rzeczywistości zależą od tego czy i w jakim zakresie władza wykonawcza ma wpływ na władzę sądowniczą.

Mając na uwadze powyższe, jeśli Konstytucja nie zakazuje wprost sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami przez ministra, to nie można wyprowadzać z tego wniosku, że ustawodawca posiada całkowitą swobodę w regulowaniu tej materii. Uwzględniając treść art. 10 i art. 173 Konstytucji należy raczej przyjąć, że sądy (również w ich administracyjnym aspekcie funkcjonowania) są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Dodatkowo decyzja prawodawcza polegająca na powierzeniu urzędu Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości, połączona z wyposażeniem Prokuratora Generalnego w prawną możliwość ingerowania w treść każdej czynności procesowej podejmowanej przez podległych mu prokuratorów, w istocie prowadzi do tego, że nadzór administracyjny nad sądami jest sprawowany przez jedną ze stron postępowania sądowego. Wymaga to ponownej refleksji nad zagadnieniem prawidłowości konstrukcji tego nadzoru.

Wątpliwości konstytucyjne budzą także szczegółowe rozwiązania zawarte w Prawie o ustroju sądów powszechnych. I tak art. 77 § 4 tej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji do innego sądu oraz

w zakresie, w jakim nie określa przesłanek tego odwołania -w ocenie Rzecznika - pozostaje w kolizji z konstytucyjnym prawem do sądu. Z perspektywy jednostki stosowanie tego przepisu oznacza bowiem, że organ władzy wykonawczej może w sposób całkowicie dowolny i niepodlegający jakiegokolwiek kontroli wpływać na skład sądu orzekający w sprawie, o ile zasiada w nim sędzia delegowany.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nieuprawnione z punktu widzenia Konstytucji jest również wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w art. 85 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych w kompetencję do zwalniania sędziów z obowiązku zachowania w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość poza jawną rozprawą sądową, jeśli nie jest to sprzeczne z celami wymiaru sprawiedliwości. Znamienne w konstrukcji tego przepisu jest to, że to właśnie organowi władzy wykonawczej, a nie sądowi, ustawodawca pozostawił definiowanie na potrzeby konkretnej sprawy celów wymiaru sprawiedliwości. Już sama ta okoliczność dyskwalifikuje ten przepis z punktu widzenia jego zgodności z konstytucyjnym prawem do sądu. To sądy bowiem, a nie minister, w przypadku kolizji dóbr, są uprawnione do ich ważenia, a następnie rozstrzygania, ochronie którego z tych dóbr należy przyznać w danej sprawie preferencję.

Mówiąc o nadzorze administracyjnym nad sądami nie można również pominąć aktualnego zagadnienia dotyczącego odmowy powołania przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Kwestia ta powróciła ponownie w związku z postanowieniem Prezydenta RP z dnia 22 czerwca br. odmawiającym takiego powołania. Obecnie w sprawie tej toczy się postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, zaś Rzecznik rozważa zgłoszenie udziału w tym postępowaniu. Uwagi w tym zakresie ograniczę wyłącznie do niektórych aspektów konstytucyjnych zagadnienia, które będzie musiał rozstrzygnąć sąd administracyjny.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym tej materii prezentowany był pogląd, że skarga w sprawie niepowołania do pełnienia urzędu sędziego jest niedopuszczalna. Akt odmawiający powołania jest bowiem stosowaniem norm konstytucyjnych, przewidujących kompetencję kreacyjną nie będącą stosunkiem administracyjnoprawnym. Pogląd ten jak też i stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie odwołuje się przede wszystkim do art. 179 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 18/09) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 179 Konstytucji RP jest normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów,

gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej. Jak się jednak wydaje, stanowisko to nie uwzględnia tego, że na poziomie konstytucyjnym istnieje możliwość rekonstrukcji także innych reguł proceduralnych, które obowiązany jest respektować Prezydent RP.

W szczególności z art. 60 Konstytucji RP wynika, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika natomiast, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Akt odmawiający powołania do pełnienia urzędu sędziego nie tylko musi więc być wydany na podstawie art. 179 Konstytucji RP, ale musi respektować także wymienione normy konstytucyjne. Oznacza to, że jeśli Prezydent RP z art. 179 Konstytucji RP dekoduje swoje uprawnienie do odmowy powołania sędziego, to w konsekwencji akt to czyniący powinien zawierać uzasadnienie (w ten sposób urzeczywistnia się prawo obywatela do uzyskania informacji o działalności organu władzy publicznej), akt ten musi też honorować prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ta ostatnia okoliczność w istocie przesądza też o tym, że osoba, której Prezydent odmówił dostępu do służby publicznej, musi mieć możliwość weryfikacji prawidłowości tej odmowy na drodze sądowej. Nie ulega przecież wątpliwości, że art. 60 Konstytucji RP nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych,

zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby publicznej. Z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wynika natomiast kategoriyczny zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

W konsekwencji, aprobata dla poglądu, że Prezydent może odmówić powołania sędziego, musi oznaczać także aprobatę tego, że jego akt o odmowie takiego powołania podlega kontroli sądowej, gdyż dotyczy w sposób bezpośredni chronionych konstytucyjnie praw obywatelskich. Wymaga tego również zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej.