

Ekspert wskazany przez Posła Krzysztofa Breję Zastępcę Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej

Warszawa, dn. 2 czerwca 2017 r.

BAS-WAUiP-856/17

Opinia prawna
w sprawie zgodności z Konstytucją
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy –
Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1491)

I. Teza opinii

W zgłoszonym przez grupę posłów projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw przewidywanych jest kilka rozwiązań, które należy uznać za niezgodne z konstytucyjnymi zasadami państwa prawnego (art. 2), trójpodziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1), odrębności i niezależności sądów (art. 173) oraz nieusuwalności sędziów (art. 180) poprzez zbyt daleko idącą ingerencję Ministra Sprawiedliwości w funkcjonowanie sądów. Dotyczy to kwestii związanych z:

- trybem powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz sądów wojskowych, w którym nawet nie dominującą, a wręcz wyłączną rolę ma odgrywać organ władzy wykonawczej,
- możliwością odwołania, w ciągu sześciu miesięcy od wejścia projektowanej ustawy w życie, przez organ władzy wykonawczej, w drodze całkowicie swobodnej decyzji i przy braku jakichkolwiek sprecyzowanych przesłanek, wszystkich urzędujących prezesów i wiceprezesów sądów,
- możliwości przeniesienia sędziego bez jego zgody,
- całkowitą swobodą podejmowania wyłącznej i arbitralnej decyzji przez organ władzy wykonawczej odnośnie do wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez sędziego stanowiska po osiągnięciu wieku umożliwiającego przejście w stan spoczynku;

- włączeniem organu władzy wykonawczej w procedurę powoływania przez prezesa sądu apelacyjnego sędziego wizytatora z wiążącą dla prezesa negatywną opinią Ministra Sprawiedliwości.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza pod kątem zgodności z Konstytucją rozwiązań poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw przewidującego zmiany dotyczące:

- wprowadzenia nowego trybu powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz sądów wojskowych,
- możliwości odwołania przez Ministra Sprawiedliwości w ciągu sześciu miesięcy od wejścia projektowanej ustawy w życie wszystkich urzędujących prezesów i wiceprezesów sądów,
- wyrażania zgody przez Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie przez sędziego stanowiska po osiągnięciu wieku umożliwiającego przejście w stan spoczynku;
- włączenia Ministra Sprawiedliwości w procedurę powoływania przez prezesa sądu apelacyjnego sędziego wizytatora.

III. Treść opinii

1. W dniu 12 kwietnia 2017 r. grupa posłów złożyła na ręce Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Jest on zawarty w druku nr 1491. Projekt jest bardzo obszerny i przewiduje wprowadzenie szeregu istotnych zmian w czternastu ustawach:

- ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.);

- ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.);

- ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks karny wykonawczy (t. j. Dz. U. poz. 557 ze zm.);

- ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz. U. poz. 1749 ze zm.);
- ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 358 ze zm.);
- ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1138 ze zm.);
- ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.);
- ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 371 ze zm.);
- ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.);
- ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177 ze zm.);
- ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178 ze zm.);
- ustawie z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437 ze zm.);
- ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38)
- ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103).

Wnioskodawcy w Uzasadnieniu do projektu przedłożonej ustawy wskazują, że proponowane zmiany mają kilka zasadniczych celów, w tym w szczególności zmierzających w kierunku:

- „- zmiany modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów w kierunku zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na obsadę stanowisk związanych z zapewnieniem właściwych warunków administracyjnych sądom powszechnym,
- wprowadzenia nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad

działalnością administracyjną sądów w postaci oceny informacji rocznych składanych przez prezesów sądów wszystkich szczebli oraz w postaci zwrócenia uwagi na nieprawidłowości w zakresie działalności administracyjnej,

- wprowadzenia, jako zasady ustrojowej, losowego przydziału spraw sędziom oraz zasady równego obciążenia w sądzie sędziów sprawami, dla zapewnienia równego i sprawiedliwego obciążenia pracą kadry orzeczniczej sądów oraz zagwarantowania bezstronności stronom postępowań,

- wprowadzenia zmian modelu wizytacji w wydziałach sądów powszechnych w tym poprzez odejście od zasady przeprowadzania wizytacji w każdym wydziale sądu w równym odstępie co cztery lata bez względu na wyniki statystyczne pracy danego wydziału czy ocenę działalności administracyjnej przewodniczącego wydziału lub prezesa sądu,

- poszerzenia zakresu możliwości korzystania z instytucji zwrócenia uwagi sędziemu pełniącemu funkcję związaną z wykonywaniem czynności administracyjnych,

- odejścia od dotychczasowego systemu oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego,

- umożliwienia nabywania prawa do przejścia w stan spoczynku przez sędziów-kobiety (a w konsekwencji także prokuratorów-kobiety) w wieku odpowiadającym powszechnemu wiekowi emerytalnemu, to jest 60 lat,

- wprowadzenia instytucji urlopu rehabilitacyjnego sędziego, jako okresu, w którym możliwe będzie przywrócenie pełnej zdolności sędziego do pełnienia obowiązków służbowych, po okresie nieobecności w pracy z powodu choroby lub utraty sił oraz modyfikacji rozwiązań dotyczących przechodzenia w stan spoczynku bez uzyskania orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o trwałej niezdolności do pełnienia urzędu sędziego,

- wprowadzenia możliwości delegacji sędziego także do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP,

- zmiany przesłanek uprawniających do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego nakierowanej na odejście od wymogu stażu zawodowego w sądzie okręgowym,

- doprecyzowania zasad składania przez sędziów (i prokuratorów) oświadczeń

o stanie majątkowym, poszerzenia zakresu informacji zawartych w oświadczeniu, a także zobowiązanie do składania oświadczeń o stanie majątkowym dyrektorów i zastępców dyrektorów sądów,

- wprowadzenia instytucji koordynatorów do spraw współpracy międzynarodowej, prawa europejskiego i praw człowieka w sprawach cywilnych i karnych w celu usprawnienia praktyki wymiany informacji i doświadczeń dotyczących współpracy międzynarodowej i praw człowieka.

- zwiększenia efektywności wykorzystywania środków gromadzonych w ramach świadczeń pieniężnych zasądzanych od sprawców przestępstw na fundusz celowy (Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej) określony w ustawie”.

Proponowane przez wnioskodawców zmiany mają niewątpliwie bardzo zróżnicowany charakter i w wielu przypadkach zasługują na pełną aprobatę (jak np. wprowadzenie instytucji koordynatorów do spraw współpracy międzynarodowej, prawa europejskiego i praw człowieka w sprawach cywilnych i karnych). Z uwagi na treść zlecenia skoncentruję się jednak wyłącznie na kwestiach odnoszących się do zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją, a więc na sprawach ustrojowych.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. jako fundament państwa ustanawia w art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. O znaczeniu, jakie ustrojodawca przywiązywał do tej zasady, świadczy jej umiejscowienie w Konstytucji bezpośrednio po określeniu państwa jako dobra wspólnego (art. 1), a przed zasadą zwierzchnictwa (suwerenności) narodu. Z brzmienia tej zasady odczytywane są trzy zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego. Projektodawcy Konstytucji zakładali przy tym, że każda z nich musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych, gdyż łącznie tworzą one nową jakość – ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego (zob. K. Działocha, „Biuletyn KKZN” nr XIII, s. 24). Już z samego tego faktu zasada ta w doktrynie, jak i w orzecznictwie, traktowana jest jako zasada zasad, mega zasada, bądź też zasada trójjedyna (zob.

Uwaga 7 do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007; J. Karp, D. Minich, Sposoby wyrażania zasad prawnych w Konstytucji RP z 1997 roku na przykładzie Art. 2, [w:] Ustroje. Historia i współczesność. Polska - Europa - Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 275). Istnieje również zgoda co do tego, że na zasadę tę składają się nie tylko komponenty wyrażnie w niej wymienione (państwo demokratyczne, państwo prawne, państwo sprawiedliwe), ale również „po pierwsze, niektóre inne zasady ustrojowe z różnych przyczyn ujęte w konstytucji odrębnie, po drugie, bardziej szczegółowe zasady i przepisy <<przejawowe>>, konkretyzujące i gwarantujące jej realizację oraz, po trzecie, wywiedzione z jednych i drugich zasady pochodne” (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, Uwaga 9 do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, Wstęp, art. 1 – 29, red. L. Garlicki, M. Zubik, wydanie drugie uzupełnione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016). Katalog tych zasad jest obszerny i otwarty, pojęcie „państwo prawa”, jak podkreśla się w doktrynie, jest to bowiem „zbiorcza nazwa dla nieokreślonego *a priori* zbioru zasad odnoszących się do instytucji władzy publicznej oraz reguł ich działania wymagających, by podstawą organizacji i funkcjonowania władzy publicznej był koherentny system prawny” (zob. I. Małajny, R. Małajny, Zasada demokratycznego i sprawiedliwego państwa prawa. (Uwagi porządkujące na tle art. 2 Konstytucji), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 27, s. 259). Dla sporządzanej opinii istotne jest jednak, że tak w doktrynie w państwach, w których zasada państwa prawnego realizowana jest od dawna, jak i w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w polskim orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że zasadami charakteryzującymi państwo prawne są m.in. zasada suwerenności narodu (jako jej immanentna część, stąd umieszczenie tej zasady przed zasadą suwerenności), zasada konstytucjonalizmu (zgodnie z którą konstytucja ustanawia porządek prawny, jak i jest najwyższym prawem w państwie stanowiącym podstawę całego systemu prawa), wreszcie zasada podziału władzy (rozbudowany katalog zasad charakteryzujących demokratyczne państwo prawne pojawiający się, jak podkreśla Bogusław Banaszak, „w pracach autorów pochodzących z krajów, w których koncepcja ta realizowana jest już od dawna” przedstawia B. Banaszak w podręczniku Prawo konstytucyjne, Nb.

188, wyd. 7, Warszawa 2015; zob. również, z wyraźnym odwołaniem się do doktryny zachodniej i jej przywołaniem: M. Wyrzykowski, Zasada demokratycznego państwa prawnego, [w:] Zasady podstawowe polskiej konstytucji, redaktor naukowy W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 65 i n.; J. Jaskiernia, Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 239 i n., który w szczególności przywołuje takie nazwiska jak: L. von Stein, G. Jellinek, H.R. Gneist, O. Bähr, F.J. Stahl; wśród prac bardziej szczegółowych wskazujących na doktrynę poszczególnych państw zachodnich zob. np. M. Grzybowski, Elementy koncepcji państwa prawa w szwedzkich aktach konstytucyjnych, [w:] Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 71-77). Odnosząc się do tej ostatniej zasady Bogusław Banaszak wskazał, że oznacza ona przyporządkowanie funkcji państwowych i wzajemną kontrolę władz (zob. B. Banaszak, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, art. 2, Nb 2, Warszawa 2009), doprecyzowując następnie w podręczniku, iż zakłada ona „przyporządkowanie określonym strukturom (rodzajom) organów państwowych poszczególnych funkcji państwowych oraz wzajemną kontrolę i równowagę tych władz” (zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Nb. 188, wyd. 7, Warszawa 2015). Trybunał Konstytucyjny oceniając treść art. 2 Konstytucji uznał dlatego w wyroku z 20 listopada 2002 r. w sprawie K 41/02, że przesądza on o modelu państwa, zaś Sławomira Wronkowska stwierdziła, iż zapewnia on aksjologiczną i prakseologiczną spójność całego systemu prawa w państwie (zob. S. Wronkowska, Od Redaktora, [w:] Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 8).

3. Zasada podziału władzy jako konsekwencja zasady demokratycznego państwa prawnego jest następnie wyraźnie wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Przepis ten wskazuje na trzy podstawowe funkcje władzy publicznej oraz na trzy grupy organów państwowych, zaś zdaniem niektórych autorów również na aspekt personalny,

zakazujący jednej osobie piastowania mandatu w więcej niż jednej władzy (na temat rozróżnienia aspektu funkcjonalnego [przedmiotowego], aspektu organizacyjnego [podmiotowego] i aspektu personalnego zob. np. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Nb. 461 – 463, wyd. 7, Warszawa 2015). Trójpodział władzy w przypadku władzy ustawodawczej i wykonawczej nie oznacza jednak ich całkowitej separacji, gdyż na podstawie Konstytucji bądź ustaw mających w niej bezpośrednio podstawę może mieć miejsce pewne przecinanie się czy też nakładanie kompetencji (stąd np. Prezydent RP wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, a Sejm ogłasza stan wojny lub zawarcia pokoju). Inaczej jest jednak w przypadku władzy sądowniczej, gdzie podział władzy rozumie się przede wszystkim jako separację (zob. E. Łętowska, J. Łętowski, Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Warszawa 1996; J. Trzeciński, Uwaga 11 do art. 173, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999). Jak wskazywał Paweł Sarnecki, „[A]ni legislatura, ani egzekutywa nie mogą w szczególności realizować zwłaszcza podfunkcji <<wymierzania sprawiedliwości>>, będącej <<zasadniczym trzonem>> [...] władzy sądowniczej. Nie mogą jednak również swym oddziaływaniem wpływać na wymierzanie sprawiedliwości przez sądy (przede wszystkim), a także na realizowanie swych funkcji przez trybunały” (zob. P. Sarnecki, Uwaga 14 do art. 10, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, Wstęp, art. 1 – 29, red. L. Garlicki, M. Zubik, wydanie drugie uzupełnione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016). Judykatura jest w konstrukcji trójpodziału władz wyraźnie oddzielona (odseparowana) od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, co wynika z jej szczególnego powiązania z ochroną praw i wolności jednostki (zob. wyrok TK o sygn. K 6/94), ale tylko w zakresie oddziaływania na nią, gdyż w przeciwnym kierunku jest to już możliwe, ale też wyłącznie jako wyjątek. Trybunał Konstytucyjny jeszcze na gruncie tzw. małej konstytucji z 1992 r. podkreślał przy tym, że ustawy zwykle przy określaniu kompetencji poszczególnych władz nie mogą naruszać „istotnego zakresu” danej władzy (zob. wyrok TK o sygn. K 19/95).

Konstytucja w art. 10 ust. 1 wyraźnie ustanawia jednocześnie nie tylko zasadę podziału władz, ale również zasadę równowagi tych władz, jednoznacznie wykluczając tym samym jakąkolwiek dominację jednej władzy nad pozostałymi

władzami. Jest to jednak ujęcie zasady podziału władzy w sposób dynamiczny, poprzez który jeszcze wyraźniej uwypuklone jest odejście od separacji władz na rzecz wzajemnego ich oddziaływania na siebie, wzajemnego uzupełniania swych funkcji. Oznacza to zarówno współpracę różnych władz, ale i wzajemną kontrolę oraz prowadzenie dialogu.

4. Dla określenia pozycji władzy sądowniczej istotne znaczenia ma również art. 173 Konstytucji, który ustanawia zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów. W doktrynie dominuje pogląd, że jest on dodatkowy w stosunku do art. 10 Konstytucji, stąd nie należy traktować go jako *superfluum* wobec niego (zob. P. Sarnecki, op. cit.). Nie oznacza to jednak zniesienia zasady równoważenia się władz czy jej modyfikacji. Z kolei Wojciech Sokolewicz podniósł, że z art. 173 Konstytucji „da się wyprowadzić [...] wniosek, że zamiarem twórców konstytucji było nie tylko zakazanie jakiegokolwiek konstytucyjnie nieprzewidzianego (bo opartego np. tylko na ustawie zwykłej) wpływu <<władz>> na judykaturę, ale przy tym zachowanie ścisłej funkcjonalnej odrębności władzy sądowniczej, tzn. powierzania — nawet wyjątkowo i fragmentarycznie — kompetencji istotnych dla funkcji tej władzy organom spoza tego segmentu struktur państwa” (zob. W. Sokolewicz, Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej, [w:] Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 153).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 12/03 wyraźnie podkreślił przy tym, że art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje.

Ustanowiona w art. 173 Konstytucji odrębność władzy sądowniczej z jednej strony oznacza, iż jest ona wyodrębnioną autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, ale z drugiej strony przesądza również o jej odrębności funkcjonalnej, a więc niemożności wpływania na jej funkcjonowanie przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Odrębność stanowi gwarancję niezależności władzy

sądowniczej. Podkreślenie w art. 173 Konstytucji niezależności sądów i trybunałów jest tym samym doprecyzowaniem ich odrębności jako jednej z cech zasady podziału władzy (zob. J. Trzeciński, Uwagi 12 i 13 do art. 173, op. cit.).

5. Kwestia niezależności sądów i jej ochrony znajduje odzwierciedlenie w bogatym dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który dla sporządzanej opinii ma istotne znaczenie. Fundamentalny jest niewątpliwie wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie o sygn. K 45/07 (nawiązujący do wielu wcześniejszych wyroków, a w szczególności do wyroku z 16 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. K. 40/07 i rozwijający jego wywody), gdyż zawarte są w nim kluczowe tezy odnośnie do usytuowania sądownictwa w systemie władz państwowych, ale również reguł i wzajemnych relacji między władzą wykonawczą i sądowniczą. W świetle tego wyroku nie budzi wątpliwości, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi władzy wykonawczej nadzoru nad sądami jest dopuszczalne, ale może to być wyłącznie nadzór administracyjny. Jednak nawet w tym przypadku wkraczanie w pozasądowe kompetencje sądów może być dokonywane wyjątkowo, musi być właściwie uzasadnione merytorycznie i odbywać się na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów, nie może też mieć w jakiegokolwiek formie charakteru nadzoru politycznego. Nadzór administracyjny to nadzór wyłącznie z zakresu działalności administracyjnej sądu i nie może wkraczać w dziedzinę niezawisłości sądów. Nie może być on zatem stawiany na jednej płaszczyźnie z nadzorem judykacyjnym i jego znaczeniem.

Istotnym elementem nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości jest jego uprawnienie w zakresie powoływania prezesów i wiceprezesów sądów. W przywołanym wyroku K 45/07 Trybunał Konstytucyjny podniósł, że są one rezultatem stopniowego i postępującego rozszerzania jego kompetencji w tym zakresie. W przeszłości różnie kształtował się również wpływ środowiska sędziowskiego na obsadę konkretnych stanowisk. Prezes i wiceprezes sądu wykonują zadania zarówno w ramach wymiaru sprawiedliwości, jak i zajmują się administrowaniem sądami. Jest dlatego zrozumiałe, że w ich powoływaniu powinien uczestniczyć również Minister Sprawiedliwości. Można jednak mówić o pewnym standardzie wyznaczającym jego maksymalny wpływ na obsadę tych stanowisk. Jego głos, co

podkreślił Trybunał w tym wyroku, nie może być przede wszystkim dominujący, a zagwarantowaniu niezależności sądów służy zapewnienie udziału w tej procedurze samorządu sędziowskiego. Brak owego wpływu samorządu sędziowskiego na obsadę stanowiska prezesa i wiceprezesa sądu był dlatego dla Trybunału Konstytucyjnego podstawą do uznania w wyroku K 45/07 za niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji art. 22 § 6 ustawy o ustroju sądów powszechnych, przewidującego tymczasowe pełnienie funkcji prezesa przez osobę powołaną w drodze wyłącznej decyzji Ministra Sprawiedliwości, gdy w sądzie nie ma powołanego wiceprezesa sądu, i to pomimo ograniczenia okresu pełnienia przez taką osobę tej funkcji jedynie do 6 miesięcy. Zdaniem Trybunału, słuszny cel, jakim było stworzenie awaryjnej procedury, pozwalającej ministrowi na szybką i zasadną reakcję w przypadku nieobsadzenia stanowiska prezesa sądu, nie został prawidłowo zrealizowany, a wręcz przeciwnie, mógł nawet prowadzić do sztucznego nieobsadzania przez Ministra Sprawiedliwości funkcji prezesa i wiceprezesa w danym sądzie. Należy przypomnieć, że wyrok ten oceniany jest przez przedstawicieli doktryny jako niezmiernie wyważony, potwierdzający nadzorcze administracyjne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wobec sądów, ale i przyczyniający się do osiągnięcia swoistego konsensusu w zakresie wzajemnych relacji między Ministrem Sprawiedliwości a sądami (zob. P. Sarnecki, Glosa do orzeczenia TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K. 45/07, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, nr 3, s. 51-55; a zwłaszcza P. Wiliński, Komentarz, [w:] Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. naukowa L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 745).

Powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego niewątpliwie stanowiły utrwalenie jego poglądu na kwestię uprawnień Ministra Sprawiedliwości odnośnie do powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych wyrażoną wcześniej w wyroku z 9 listopada 1993 r. w sprawie o sygn. akt K 11/93. Wprawdzie został on wydany na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów rangi konstytucyjnej (tzw. małej konstytucji z 1992 r.), w pełni zachowały one jednak swoją aktualność. W badanej pod względem konstytucyjności regulacji chodziło wówczas o poszerzenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości i pomniejszenie roli samorządu sędziowskiego odnośnie do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów.

Samorząd sędziowski utrzymał na podstawie kwestionowanej nowelizacji wpływ jedynie na obsadę stanowiska prezesa sądu apelacyjnego i wojewódzkiego, a i to w dość ograniczonym zakresie (veto przyjmowane kwalifikowaną większością 2/3 głosów uniemożliwiało powołanie prezesa). W sprawie powoływania prezesów sądów rejonowych, wiceprezesów sądów apelacyjnych, wojewódzkich i rejonowych Minister Sprawiedliwości nie był już natomiast ograniczony wolą samorządu. Poczyniony wówczas wywód Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na dokładne przywołanie. „Niezależność sądownictwa jest zazwyczaj traktowana jako wolność od interwencji egzekutywy (władzy wykonawczej), jak i legislatury, w wykonywanie funkcji sądowych. Niezależność sądu, jako trzeciej władzy wyrażać się musi w dostatecznym wyodrębnieniu organizacyjnym. Funkcjonowanie sądów w zakresie kompetencji jurysdykcyjnych nie może podlegać jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów administracyjnych. Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Pełne rozdzielenie obu sfer nie jest łatwe. Zdarza się, iż funkcje administracyjne i jurysdykcyjne stykają się ze sobą. W strukturze organizacyjnej sądu znajdują się bowiem takie stanowiska, które choć z natury mają charakter administracyjny, jednak powiązane są z kompetencjami do działań wpływających na jurysdykcję. Takim stanowiskiem jest w szczególności stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu”. I dalej: „[J]eżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji narusza zasadę niezależności sądu. Taka bowiem konstrukcja dopuszcza wpływ organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzenie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane. Także pozycja prezesa sądu w ramach samorządu sędziowskiego jest na tyle istotna, iż trudno byłoby przyjąć, że sprawuje on wyłącznie czynności z zakresu administracji sądowej. Zgodnie z art. 40 jest on przewodniczącym kolegium sądu wojewódzkiego (apelacyjnego) przy czym w sytuacji równości głosów przeważa głos przewodniczącego. Prezes sądu wyraża ponadto zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez sędziego, może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego

oraz zarządzić natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny. Trudno byłoby uznać, że czynności te nie dotyczą sfery gwarantowanej zasadą niezawisłości lecz mają charakter wyłącznie administracyjny”. Konkludując Trybunał uznał wówczas, iż z uwagi na brak możliwości jednoznacznego oddzielenia funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów oraz w celu zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. Minister Sprawiedliwości również powinien w tym uczestniczyć i powinien być to udział istotny, jednak niedominujący, gdyż naruszałoby to konstytucyjną zasadę niezależności sądu.

W jeszcze innym, również wcześniejszym wyroku odnoszącym się do kwestii powoływania prezesów sądów (z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 12/03), podtrzymującym wcześniejszy pogląd, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że w celu zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest ustawowe zapewnienie udziału w tej procedurze samorządu sędziowskiego „choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii”.

6. Zrozumiałym jest, że z zasady niezależności sądów wynika nie tylko kwestia stosownego mechanizmu powoływania prezesa (i wiceprezesów) sądów, ale również zabezpieczenie przed dowolnością jego (ich) odwołania. Bardzo wyraźnie było to podniesione przez Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już przeze mnie wyroku w sprawie o sygn. akt. K 12/03. W wyroku tym Trybunał z jednej strony odniósł się do dwóch przesłanek odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu: „rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” oraz „dobra wymiaru sprawiedliwości”, a z drugiej strony do znaczenia, jakie dla odwołania ma opinia Krajowej Rady Sądownictwa.

W pierwszym przypadku uznał, iż pojęcie „rażące niewywiązywanie się z obowiązków” jest bardziej sprecyzowane i zarazem przewidywalne co do kierunku stosowania niż pojęcie „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Jednocześnie orzecznictwo dyscyplinarne, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wypracowało właściwe rozumienie określenia „rażące” co sprawia, że przypadki „rażącego niewywiązywania się z obowiązków” można na podstawie całokształtu regulacji dotyczących

funkcjonowania sądownictwa i administracji sądowej stosunkowo bez większych trudności zdefiniować i skonkretyzować. Trybunał Konstytucyjny uznał dlatego, że zwrot ten sprawia, iż nie ma ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, „a tym samym nie może być uznane za naruszenie zasady równowagi władz i niezależności władzy sądowniczej”.

Do zgoda innej konkluzji Trybunał Konstytucyjny doszedł natomiast w przypadku przesłanki „dobra wymiaru sprawiedliwości”. Jest to bowiem klasyczna klauzula generalna o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych. Będąc samodzielną przesłanką obejmuje elementy niezwiązane wprost z oceną postępowania osoby odwoływanej lecz takie, które „związane są z zewnętrznym oglądem wymiaru sprawiedliwości, z okolicznościami, które pośrednio mogą rzucać cień na osobę sprawującą daną funkcję i podważać zaufanie określonej społeczności do sądu. Nacisk jest tu położony wyraźnie nie na subiektywną naganność postępowania takiej osoby, ale na okoliczności nie do końca wymierne i weryfikowalne, które jednak w opinii publicznej mogą wytwarzać niekorzystny obraz wymiaru sprawiedliwości. W takich wypadkach interes danej osoby pełniącej funkcje powinien ustąpić wobec interesu publicznego, jakim jest istnienie zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Taki sposób pojmowania przesłanki <<dobro wymiaru sprawiedliwości>> wynika też z dotychczasowej praktyki związanej z podejmowaniem decyzji opartych na tej przesłance (występującej w art. 43 § 1 k.p.c., art. 110 § 5 lub art. 37 k.p.k.). Owa niewymierność stosowanych kryteriów jest w sposób konieczny wkomponowana w istotę tej klauzuli w tym właśnie celu, aby maksymalnie gwarantować obiektywny obraz instytucji wymiaru sprawiedliwości jako instytucji zaufania publicznego w sytuacjach, które nie dadzą się precyzyjnie normatywnie opisać i przewidzieć. Jednocześnie jednak z tych powodów dyskrecjonalność decyzji organu podejmującego decyzję w oparciu o tę przesłankę jest bez porównania większa, co może prowadzić do nadmiernie szerokiego czy wręcz arbitralnego wykorzystywania tej przyczyny odwołania prezesa sądu”. Dlatego też Trybunał w cytowanym wyroku K 12/03 za niekonstytucyjne uznał rozwiązanie, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości mógł odwołać prezesa sądu także wówczas, kiedy opinia Krajowej Rady Sądownictwa odnośnie tego odwołania była negatywna; zdaniem Trybunału, oceniane rozwiązanie prowadziło do naruszenia

niezależności sądu. Opinia Krajowej Rady Sądownictwa nie może być wprowadzie uznana za opinię samorządu sędziowskiego, należy jednak pamiętać, że jest to organ konstytucyjny, który zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jej uregulowanie w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej wyraźnie wskazuje na intencje ustrojodawcy do zaliczenia jej do niezależnych pozajudkacyjnych organów władzy sądowniczej (zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Nb.605, 4. Wyd. Warszawa 2008). Jak podkreśla się ponadto w literaturze przedmiotu, poprzez powierzenie jej spraw nominacji, awansowania i przenoszenia sędziów „w zasadniczy sposób miała zagwarantować niezależność sędziowską, i to w sytuacji, gdy sędziowie stali się nieusuwalni. Jednocześnie jej ustanowienie poważnie wzmocnić miało uprawnienia samorządu sędziowskiego w sprawach osobowych i organizacyjnych sądów” (zob. Polskie prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 398). Jest organem pośredniczącym w kontaktach władzy sądowniczej z pozostałymi władzami (zob. Prawo konstytucyjne, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 328).

Konkluzja Trybunału Konstytucyjnego w przypadku odwoływania prezesa sądu jest dlatego jednoznaczna: pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości swobody przy podejmowaniu takiej decyzji na podstawie niedookreślonej i nie w pełni weryfikowalnej przesłanki, jaką jest „dobro wymiaru sprawiedliwości” bez uwzględnienia stanowiska Krajowej Rady narusza niezależność sądów. „Zważywszy na pozycję ustrojową Krajowej Rady i jej funkcje (stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów) uwzględnienie w procedurze odwoływania prezesa jej sprzeciwu (w postaci negatywnej opinii) w odniesieniu do okoliczności związanych z zaistnieniem przesłanki <<dobro wymiaru sprawiedliwości>> należy uznać za niezbędną gwarancję realizacji zasady niezależności sądów”. Trybunał wskazał przy tym, że pisemne uzasadnienie zamiaru odwołania prezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości musi zawsze zawierać „szczegółowe wskazanie konkretnej przyczyny zamierzonej decyzji, formułowane ze świadomością, że rozpatrywane ono będzie przez gremium o najwyższym stopniu profesjonalizmu i rozeznaniu w skomplikowanej i delikatnej materii funkcjonowania władzy sądowniczej oraz doskonale rozumiejącego istotę dobra wymiaru sprawiedliwości, a także, że następować to będzie z zastosowaniem całkowicie przejrzystych procedur

demokratycznych. Możliwość wyrażenia stanowczego sprzeciwu wobec odwołania prezesa w drodze negatywnej opinii – daje Krajowej Radzie rzeczywisty środek publicznego kontrolowania zasadności zamiarów Ministra Sprawiedliwości z punktu widzenia właściwie pojętego dobra wymiaru sprawiedliwości”. Trybunał, co uważam za szczególnie cenne podkreślił też, że „Rada rozpatrując okoliczności konkretnej spraw z dystansu wynikającego z jej strukturalnego umiejscowienia, może lepiej niż samorząd sędziowski (zgromadzenie ogólne sędziów konkretnego sądu), z natury rzeczy skazany na pewną intersubiektywizację wynikającą z lokalnych uwarunkowań, ocenić dany przypadek poprzez pryzmat dobra wymiaru sprawiedliwości”.

7. W świetle dokonanych powyżej ustaleń niekonstytucyjnymi, w moim przekonaniu, są rozwiązania proponowane w poselskim projekcie opiniowanej ustawy ustanawiane w nowym brzmieniu art. 23 – 25, dotyczących powoływania prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, jak i w nowym brzmieniu art. 27, regulującym odwołanie prezesa i wiceprezesa sądu.

Zgodnie z projektem, Minister Sprawiedliwości ma powoływać: prezesa sądu apelacyjnego spośród sędziów sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego (art. 23 § 1), prezesa sądu okręgowego spośród sędziów sądu apelacyjnego, okręgowego lub rejonowego (art. 24 § 1), a prezesów sądu rejonowego spośród sędziów sądu okręgowego lub rejonowego (art. 25 § 1). Należy przypomnieć, że w obowiązującym modelu powoływanie prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych następuje po uzyskaniu opinii odpowiednio zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji i sędziów okręgu, natomiast jeżeli opinia jest negatywna, niezbędna jest pozytywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa; negatywna opinia Rady uniemożliwia natomiast powołanie na stanowisko prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego kandydata wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości. Tożsama procedura obowiązuje w przypadku powoływania prezesa sądu rejonowego, przy czym czyni to prezes właściwego sądu apelacyjnego (a nie Minister Sprawiedliwości). Proponowana zmiana oznacza zatem, że samorząd sędziowski, jak i Krajowa Rada Sądownictwa są pozbawiani jakiegokolwiek wpływu na powoływanie prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, a decyzja w tej sprawie pozostawiona jest wyłącznie w kompetencjach Ministra Sprawiedliwości, który następnie prezentuje

prezesa właściwemu organowi samorządu sędziowskiego – zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji lub okręgu (w przypadku zgromadzenia sędziów sądu rejonowego może to uczynić prezes sądu apelacyjnego lub okręgowego). A przecież w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wskazywane jest, że Minister Sprawiedliwości nie może odgrywać już dominującej (a coś dopiero wyłącznej) roli w procesie powoływaniu prezesów sądów, zaś pewnym minimum udziału w nim samorządu sędziowskiego jest opiniowanie kandydatów na prezesów, co ewentualnie mogłaby czynić Krajowa Rada Sądownictwa o składzie, w którym przede wszystkim będą zasiadać sędziowie.

Konkludując, art. 1 pkt 6 opiniowanego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w moim przekonaniu, niewątpliwie narusza art. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji.

8. Ponieważ rozwiązanie analogiczne do trybu powoływania prezesów sądów przewidywane jest również w przypadku wiceprezesów sądu apelacyjnego, okręgowego i rejonowego (odpowiednio art. 23 § 2, art. 24 § 2 i art. 25 § 2), przy czym w tym przypadku Minister Sprawiedliwości ma to czynić na wniosek prezesa tego sądu, sformułowaną powyżej ocenę o niezgodności z Konstytucją takiej procedury formułuję również pod adresem tej regulacji, jako że wszystkie przedstawione powyżej argumenty w pełni odnoszą się także do tego rozwiązania.

9. Za niekonstytucyjny uważam również tryb odwoływania prezesa lub wiceprezesa sądu, który przewidziany jest w art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy, w którym proponowane jest nadanie nowego brzmienia art. 27 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ocenę taką formułuję z kilku powodów.

Po pierwsze, wynika to z faktu, iż przewiduje się wprowadzić, że Minister Sprawiedliwości przed odwołaniem musi zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa, może jednak dokonać odwołania nawet wówczas, gdy opinia będzie negatywna. A przecież już w przeszłości Trybunał Konstytucyjny uznał takie rozwiązanie za niekonstytucyjne i prowadzące do naruszenia niezależności sądu.

Po drugie, w proponowanej regulacji przewidywane jest wprowadzenie nowej przesłanki pozwalającej na odwołanie przez Ministra Sprawiedliwości prezesa i

wiceprezesa sądu, jaką ma być „uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych”. Jest to pojęcie nieostre, pozwalające na zbyt daleką swobodę i arbitralność podejmowania decyzji przez organ władzy wykonawczej, a zatem również narusza to zasadę niezależności sądu.

Po trzecie, taką samą konkluzję należy postawić w przypadku kolejnej przesłanki, jaką ma być „szczególnie niska efektywność działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”.

Po czwarte, przy przewidywanej możliwości odwołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesa lub wiceprezesa sądu nawet w przypadku negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, poważne wątpliwości budzi przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości”, jako że jest ona niedookreślona, niewymierna i nieweryfikowalna. Również to rozwiązanie pozostawia zbyt daleką swobodę organowi władzy wykonawczej, a tym samym narusza zasadę niezależności sądów.

10. Wszystkie powyższe uwagi i konkluzje odnoszą się również w pełni do tożsamyh przesłanek odwołania prezesów i wiceprezesów sądów wojskowych, co przewidziane jest w art. 5 opiniowanej ustawy nowelizującym ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 358 ze zm.).

11. Kwestię odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych reguluje również art. 18 ust. 1, zaś sądów wojskowych art. 19 ust. 1, opiniowanej ustawy. Przewiduje on, że prezesi i wiceprezesi pełniący funkcje w momencie jej wejścia w życie (tzn. powołani na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie opiniowanej ustawy), mogą zostać odwołani przez Ministra Sprawiedliwości, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy, i to bez zachowania wymogów określonych dla odwołania prezesów i wiceprezesów ustanawianych w opiniowanej ustawie, a w przypadku prezesów i wiceprezesów sądów wojskowych określonych w ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych. Oznacza to, że organ władzy wykonawczej nie tylko nie będzie musiał zwrócić się o opinię do Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie

odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu, ale przede wszystkim będzie mógł dokonać takiego odwołania bez związania go jakimikolwiek przesłankami odwołania, nawet najbardziej niedookreślonymi czy nieprecyzyjnymi. Jest to niewątpliwie naruszenie wszelkich reguł funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy i niezależności sądów, gdyż regulacja ta pozwala Ministrowi na wymianę na podstawie jego dyskrejonalnej decyzji wszystkich prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz sądów wojskowych w Polsce. Rozwiązanie to jest dlatego, w moim przekonaniu, niezgodne z Konstytucją.

12. Wątpliwości konstytucyjne budzą również inne postanowienia opiniowanej ustawy. Uwaga ta odnosi się do art. 1 pkt 5, w którym przewidywane jest dokonanie nowelizacji art. 22a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dającym podstawę do przenoszenia sędziów do innych wydziałów bez ich zgody.

Nieprzenaszalność sędziów jest im gwarantowana w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Jak podkreślane jest w literaturze przedmiotu, nieprzenaszalność jest korelatem nieusuwalności sędziów, a jej sensem jest „zapobieżenie szykanowaniu sędziów, które w pewnych wypadkach mogłoby go zmusić do zrzeczenia się stanowiska (S. Włodyka, Organizacja sądownictwa, Kraków 1959, s. 132, cytuję za: L. Garlicki, Uwaga 9 do art. 180, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, red. L. Garlicki, Warszawa 2005). Powszechnie jest dlatego traktowana jako gwarancja niezawisłości sędziowskiej i związanej z nią bezstronności sądu (zob. np. B. Banaszak, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, art. 180, Nb 5, Warszawa 2009).

Jak słusznie podkreśla Leszek Garlicki, przeniesienie może stanowić zarówno szykanę, jak i nagrodę (zob. L. Garlicki, Uwaga 10 do art. 180, [w:] Konstytucja ..., op. cit.). W art. 180 ust. 2 Konstytucji wskazane są też szczególne okoliczności dotyczące konkretnego sędziego, które pozwalają na jego przeniesienie. Podkreśla to, że przeniesienie bez zgody sędziego ma być czymś wyjątkowym, podyktowanym szczególnymi okolicznościami.

W opiniowanej regulacji wnioskodawcy proponują, aby sędzia mógł być przeniesiony bez swojej zgody nie tylko do innego wydziału, w którym rozpoznaje się

sprawy z tego samego zakresu, ale również dopuszczają powierzenie mu na okres do 12 miesięcy obowiązków w innym wydziale (jeżeli żaden inny sędzia wydziału nie wyraził zgody na przeniesienie do tego wydziału lub objęcie w nim obowiązków na taki sam okres), jak i przeniesienie do wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego do spraw rejestru zastawów. Uważam, że proponowane rozwiązanie przeniesienia do innego wydziału, w którym nie są rozpoznawane sprawy z tego samego zakresu może być traktowane jako szykana i to niezależnie od sposobu powoływania prezesa sądu, a zatem jest to rozwiązanie wątpliwe konstytucyjnie.

13. Wątpliwości konstytucyjne budzi następnie art. 1 pkt 26 opiniowanego projektu ustawy, który przewiduje nowelizację art. 69 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ma on wprowadzić zasadę, iż o wyrażeniu zgody na dalsze zajmowanie przez sędziego stanowiska po osiągnięciu wieku umożliwiającego przejście w stan spoczynku, ma decydować Minister Sprawiedliwości. W sytuacji, w której zgodnie z obowiązującą, jak i przewidywaną treścią art. 69 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do 70 roku życia, oznacza to, że wyłącznie od organu władzy wykonawczej zależeć będzie, czy sędzia mogący i chcący pracować po osiągnięciu wieku pozwalającego mu na przejście w stan spoczynku, pozostanie na stanowisku do ukończenia 70 roku życia. Pozostaje to w sprzeczności z art. 180 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, iż sędziowie są nieusuwalni. Jak słusznie podkreśla Bogusław Banaszak, nieusuwalność sędziów jest istotną gwarancją sędziowskiej niezawisłości, która „uwalnia sędziów od prostych zależności wobec organu powołującego lub innego organu państwa bądź jakiegokolwiek innego podmiotu. Jest ona zapewniona, gdy o usunięciu sędziego z zajmowanego stanowiska i ustaniu stosunku służbowego sędziego decydują wyłącznie przesłanki określone ustawowo” (zob. B. Banaszak, Konstytucja RP. Komentarz, art. 180, Nb. 1, Warszawa 2009). Proponowana zmiana pozostawia dlatego zupełną swobodę Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie decyzji o dalszym zajmowaniu przez sędziego stanowiska, pozwalającą na jej podjęcie ze względów czysto politycznych.

14. Można mieć, wreszcie, wątpliwości konstytucyjne, czy zasadnym jest

przewidywane w art. 1 pkt. 12 opiniowanej ustawy włączenie Ministra Sprawiedliwości, poprzez nadanie nowego brzmienia art. 37d § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w procedurę powoływania sędziego wizytatora; włączenie to ma polegać na wyrażaniu przez organ władzy wykonawczej opinii o kandydacie na wizytatora, przy czym opinia negatywna ma być wiążąca dla prezesa sądu apelacyjnego, który powołuje sędziego wizytatora. W moim przekonaniu można w tym przypadku mówić o zbyt głębokiej ingerencji organu władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej, co stanowi naruszenie zasady podziału władzy i zasady niezależności sądów. Proponowana zmiana sprawi bowiem, że Minister Sprawiedliwości na podstawie sobie tylko znanego kryterium i dokonanej oceny pracy sędziego będzie mógł wpływać na to, który z sędziów będzie pełnić rolę wizytatora. Wykracza to, w moim przekonaniu, poza ramy nadzoru administracyjnego.

15. Opiniowany projekt ustawy nasuwa również pewną uwagę natury czysto legislacyjnej, gdyż w jego systematyce artykuły dzielą się generalnie na punkty, zaś w przypadku art. 20 i art. 21 wyjątkowo na paragrafy, co jest sprzeczne z § 55 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Autor:

prof. zw. dr hab. Krzysztof Skotnicki

ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

