

Prof. zw. dr hab. Andrzej Bałaban
Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Zasada niezależności sądów i jej realizacja

Prawo działa zadowalająco jeśli tworzy system oparty na zasadzie zupełności, jedności i niesprzeczności. Cecha hierarchiczności uzupełniona być musi obecnie o zasady relacji wielu systemów prawa obowiązujących na danym terytorium (np. zasadę pierwszeństwa i autonomii prawa unijnego).

Właściwy stan systemu prawa jest efektem skoordynowania funkcji tworzenia i „stosowania” prawa. Na etapie stosowania prawa można tanio i skutecznie korygować defekty tworzenia prawa w drodze wykładni powszechnie obowiązującej albo dopuszczenia precedensu sądowego. Parlamentarna droga stanowienia prawa ma wiele wad (zdominowanie polityczne, kadencyjność, amatorszczyzna powiązana z lekceważeniem służb prawnych, pośpiech, populizm, nadużywanie formy regulacji prawnej, niestabilność, etc). Sądownictwo wadom politycznego prawodawcy przeciwstawia zalety gwarantujące jakość prawa (apolityczność, stabilność, kompetencja, kontrola instancyjna, orzekanie w razie rzeczywistej potrzeby, etc). Blisko połowa współczesnego świata przyjęła system precedensowego tworzenia prawa z uzupełniającą rolą prawodawcy centralnego. Także tworzenie systemowych zrębów prawa międzynarodowego zawdzięczamy trybunałom międzynarodowym, zwłaszcza Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka i unijnemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

Podkreślam zalety i potencjał sądownictwa ponieważ spotkaliśmy się w związku z zagrożeniem jego pozycji ustrojowej we współczesnej Polsce. Wynika ono z braku zaufania do kompetencji i potencjału „trzeciej władzy”, której przypisuje się trzeciorzędną rolę ustrojową poszukując szans na usprawnienie państwa tam gdzie jest ich coraz mniej. Sądzę że jedną z przyczyn tego nieporozumienia jest przekonanie o słabej legitymizacji władzy sądowniczej, która jeśli nawet działa kompetentnie to nie „z woli narodu.” W takim ujęciu znacznie lepsze jest działanie niekompetentne z domniemanej woli narodu, dopuszczalne tak długo dopóki naród nie upomni się o swe prawa, co jak wiadomo zdarza się rzadko i z reguły jest poważnym wstrząsem ustrojowym.

Przekonanie o priorytecie organów pochodzących z wyborów prowadzi do chybionych, a nawet humorystycznych prób „legalizacji” sądownictwa poprzez „podczepianie” go do aktu wyborczego. W jednym z najnowszych opracowań tego

problemu brzmi to tak¹:” W świetle postanowień Konstytucji RP zasadnym wydaje się wyodrębnienie trójczłonowego modelu legitymizacji władzy sądowniczej:

1. Podstawowe znaczenie dla legitymizacji władzy sądowniczej ma to, że sędziowie „są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej” (art.179). Uzyskują więc legitymizację pośrednią, która jest konsekwencją legitymizacji bezpośredniej, jaką posiada Prezydent pochodzący z wyborów bezpośrednich...
2. Skoro powoływanie przez Prezydenta sędziów następuje na wniosek KRS, to nie bez znaczenia dla legitymizacji demokratycznej władzy sądowniczej jest to, że w gremium tym zasiadają osoby, mające mandat bezpośredni (czterech posłów, dwu senatorów...).
3. Niewątpliwym czynnikiem legitymizacji jest „udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” (art. 182). Może on być traktowany jako jedna „z postaci uczestnictwa Narodu w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 4 ust. 2)”.

Według tego rozumowania sądownictwo „też jest trochę legalne” choć byłoby bardziej gdyby w KRS było więcej posłów albo wyłącznie oni i gdyby sądzili sami ławnicy bo obecność sędziego nie jest „legalna”. Otóż w moim przekonaniu legitymizacja sądownictwa ma zupełnie inny charakter, znacznie bardziej złożony, odpowiednio to stopnia skomplikowania jego zadań, uzupełniających, a nie kopiujących zadania organów przedstawicielskich. Wskazać można co najmniej cztery istotne postacie legitymizacji władzy sądowniczej. Mają one charakter legitymizacji konstytucyjnej, a więc postać trwałej decyzji ustrojodawcy, celowo separującej władzę sądowniczą od aktów politycznej legitymizacji i od innych władz i organów, poprzez przyjęcie jako jednej z podstaw rozwiązań konstytucyjnych zasady trójpodziału władzy, będącej wyjściową, pierwszą postacią legitymizacji konstytucyjnej.

Sama idea trójpodziału władzy w swej warstwie pojęciowej jest mało precyzyjna. Zrodzona u schyłku państwa feudalnego nie mogła organizować podziału funkcji i kompetencji państw nowego typu w całej ich różnorodności. W rezultacie nie wszędzie uznano jej przydatność, a tam gdzie została przyjęta uzyskała dość zróżnicowane postacie prawne (np. model francuski, amerykański czy polski). O tym czym dziś jest ta idea w istocie rozstrzygają konkretne, narodowe rozwiązania konstytucyjne, interpretujące zawarte w niej myśli o podziale, równowadze i hamowaniu władz, mających różnorodną zawartość kompetencyjną i postacie podmiotowe.

W polskiej tradycji ustrojowej idea trójpodziału była obecna pod rządami Konstytucji 3 maja 1791 r. i Konstytucji Marcowej z roku 1921. Nie obowiązywała prawnie w latach 1935 – 1992. W Małej Konstytucji z 1992 r. przyjęto ją w dość uproszczonej i niejasnej postaci. W Konstytucji z 1997 r. zaś w postaci klasycznej i rozwiniętej jako trójpodział, zrównoważenie i współdziałanie władz (choć

¹ J. Jaskiernia: Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej. W: Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk 2008 r. str. 35 in.

o współdziałaniu mowa jest odrębnie we wstępie do Konstytucji nie w kontekście trójpodziału, a w kontekście „władz”, być może szerzej rozumianych, np. jako wszelkie władze publiczne). Trzeba podkreślić, że element współdziałania nie jest integralną częścią zasady trójpodziału z art. 10 Konstytucji, ani też nie odnosi się do trójpodziału wprost. Zalecać więc należy ostrożne korzystanie z tego elementu zwłaszcza gdy buduje się na nim samoistne konstrukcje prawne, takie np. jak dopuszczalność nadzoru zewnętrznego względem władzy sądowniczej wywodzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Łatwo zauważyć, że polska Konstytucja w sposób szczególny traktuje władzę sądowniczą włączając do jej zakresu kompetencje Trybunału Stanu, a nade wszystko Trybunału Konstytucyjnego jako „sądu nad prawem”, a jednocześnie eliminując z jej zakresu sądy szczególne i kolegia do spraw wykroczeń. Nowym jej elementem stały się sądy administracyjne choć ich właściwość ograniczono do kontroli działalności administracji. Sąd Najwyższy nie jest już „naczelnym organem sądowym” co wzmacnia niezależność sądów i niezawisłość sędziów w układzie wewnętrznym sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa już nie tylko jest zamieszczona w Konstytucji lecz uzyskała nader konkretne kompetencje. Władza sądownicza uzyskała też szereg uprawnień zamieszczonych poza rozdziałem VIII ze sfery hamowania pozostałych władz.

Drugi filar pozycji ustrojowej władzy sądowniczej związany jest z konstytucyjną koncepcją jednostki bardzo szeroko rozbudowaną i chronioną postanowieniami rozdziału I i II. Wśród postanowień rozdziału II odnajdujemy prawo do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust.1) będące odzwierciedleniem prawa do rzetelnego procesu sądowego jakie znaleźć możemy w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art.6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Szczególny charakter i doniosłość tego prawa podkreślone są w art. 77 ust.2 „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”, eliminującym możliwość ustawowego ograniczania korzystania z praw konstytucyjnych na zasadach przyjętych w art. 31 ust. 3. Prawo do sądu rozciąga się na możliwość indywidualnego uruchomienia działań Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79). W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (SK 45/09) Trybunał uznał, że w tym trybie zwrócić się można także z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją prawa wtórnego UE.

Legitymizacyjna siła podanej grupy przepisów Konstytucji wynika z tego, że państwo i prawo na równi służą Narodowi i jednostce, zresztą bardzo szeroko pojmowanej nie tylko w następstwie użycia w rozdziale I określeń „obywatel” i (znacznie częściej) „człowiek” ale też określenia „każdy” albo „nikt”. W relacji określeń „naród” i „jednostka” pojawia się ponadto pewien paradoks znaczeniowy. Naród jako „wszyscy obywatele” to podmiot nader abstrakcyjny i mało skuteczny w aktywnych działaniach, (wszyscy to po trosze nikt), jednostka wręcz przeciwnie.

Prawo jednostki jest natomiast prawem wszystkich jednostek (którego zresztą mogą dochodzić zbiorowo, a indywidualnie także, w uproszczonym trybie po wyrokach precedensowych np. Europejskiego Trybunału Ochrony Praw Człowieka).

Trzeci filar specjalnej pozycji sądownictwa nie ma charakteru podmiotowego (ustrojodawca, jednostka). W tym wypadku idzie o immanentną cechę prawa związaną z mechanizmem jego wykładni i konstruowania normy prawnej – będącej prawem we właściwym znaczeniu. Z mocy Konstytucji, ale też siłą faktu, sądownictwo pełni w tym mechanizmie rolę ostatecznego i rozstrzygającego autorytetu.

Ustalanie normatywnej zawartości przepisów jest wstępnie realizowane na etapie prawodawstwa w ramach władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz niektórych organów *sui generis*. Działanie w ramach kompetencji i przy zachowaniu procedury stwarza domniemanie legalności aktów prawotwórczych. Działa ono jednak tylko do momentu sporu o brzmienie normy prawnej. Może to być spór o legalność aktu prawotwórczego przed Trybunałem Konstytucyjnym, spór o legalność decyzji przed sądem administracyjnym bądź spór o prawa i obowiązki stron stosunku prawnego przed sądem powszechnym. We wszystkich tych wypadkach poza ustaleniem konkretnej normy sąd ustala wzorzec normatywny o różnej sile oddziaływania.

Konstytucja RP wyposażyła sądownictwo w jeszcze jedną doniosłą kompetencję jaką jest możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie konstytucji będącej aktem stosowanym bezpośrednio (art. 8 ust. 1). Oznacza to nie tylko możliwość orzekania na podstawie konstytucji ale także możliwość jednorazowego pominięcia jako podstawy orzekania aktu niższej rangi uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją. Sąd nie ma bowiem obowiązku korzystania z pytań do Trybunału Konstytucyjnego. Analiza praktyki dowodzi, że poza szeroką działalnością Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie orzecznictwo oparte na postanowieniach Konstytucji, a nawet na jej zasadach coraz częściej pojawia się w ramach sądownictwa administracyjnego i powszechnego².

Czwarty filar pozycji sądownictwa związany jest z członkostwem Polski w organizacjach międzynarodowych. Przyjęcie w Konstytucji dopuszczalności przekazania kompetencji prawotwórczych i pierwszeństwa umów międzynarodowych oraz prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe (art. 90 i 91) spowodowało obowiązek sądów orzekania na podstawie tego prawa. Legitymizacja tego stanu rzeczy ma postać konstytucyjną, referendalną oraz potwierdzenia wolą Wspólnoty Europejskiej. Szczególnie w przypadku prawa unijnego stanowiącego autonomiczny system prawny, który współtworzymy, sposób orzekania podporządkowany jest logice tego systemu co oznacza między innymi związania odpowiedziami na pytania prejudycjalne (po części obowiązkowe) kierowane do Trybunału Sprawiedliwości. Ta nowa funkcja polskich

² Por. o tym w referatach J. Trzcíńskiego, M. Granata i A. Wróbla wygłoszonych na 52 Zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego. W: A. Bałaban, P. Mijal (red.): *Zasady naczelne Konstytucji RP*. Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego. Szczecin 2011. Str. 107-193.

sądów rzutuje na ich niezależność w relacjach do pozostałych organów państwa (choć rodzi problem relacji wewnątrz unijnych).

Reasumując ten wątek rozważań można stwierdzić, że nie ma potrzeby sztucznego i nieprzekonywującego „podczepiania” władzy sądowniczej pod argumentację legitymizacyjną władzy ustawodawczej czy wykonawczej jako, że jej własna legitymacja ustrojowa i kompetencyjna jest wystarczająca do uznania silnej i autonomicznej pozycji. Można przywoływać tu kolejne argumenty jak np. ferowanie przez sądy i trybunały wyroków „w imieniu Rzeczypospolitej” rozumianej „jako określenie pewnej *sui generis* politycznej organizacji społeczeństwa, a nie synonim dla aparatu władz państwowej”³ ale też ich nadmierne, ilościowe mnożenie nie wydaje się konieczne.

Pozycja władzy sądowniczej przesądza o charakterze i skali niezależności sądów. Wynika ona wszakże nie tylko z zadań „własnych” władzy sądowniczej ale także z mechanizmu równoważenia władz zwanego też „systemem hamulców i równowagi” albo „powściągnięcia” władz. Lista środków z tego zakresu, którymi obdarzono władzę sądowniczą jest wyjątkowo długa. Podkreślić trzeba, że ich część to środki „legitymizujące legitymizację”! Należy do nich stwierdzanie przez Sąd Najwyższy ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101) oraz wyboru Prezydenta (art. 129). Sąd Najwyższy stwierdza też ważność referendum (art. 125 ust. 4). Trybunał Konstytucyjny stwierdza przeszkodę w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, a także uznaje przejściową niemożność sprawowania przez niego urzędu i powierza jego pełnienie Marszałkowi Sejmu (art. 131). Trybunał Stanu orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, posłów i senatorów oraz innych osób pełniących najwyższe funkcje państwowe (art. 198). Nie miejsce tu na dalsze wymienianie i omawianie kompetencji „powściągniętych” władzy sądowniczej⁴, zwraca natomiast uwagę fakt, że jest ona zdecydowanie bardziej rozbudowana niż odpowiednie kompetencje „hamujące”, pozostające w ręku pozostałych władz, mające głównie charakter kreacyjny (obsadzanie stanowisk kierowniczych w najważniejszych sądach i trybunałach, które to stanowiska nie dają tak istotnego wpływu na ich działalność jak w wypadku pozostałych władz) oraz prawodawczy (w tym budżetowy).

Podstawowym celem konstytucyjnych rozwinięć zasady trójpodziału jest określenie pola kompetencji poszczególnych władz i ich organów. Postanowienia poświęcone powściągnięciu władz mają natomiast charakter wtórny i wyjątkowy. Jako takie podlegać muszą interpretacji zwięzającej by nie mogły być wykorzystywane przeciw podstawowemu celowi trójpodziału (a także zasadzie współdziałania władz!). Bywa wszakże tak, że szeroki zbiór kompetencji tworzących merytoryczną funkcję organu zawiera w sobie elementy „powściągnięcia”. Rozważmy to na przykładzie funkcji ustawodawczej Sejmu. Służy ona tworzeniu regulacji prawnej poszczególnych sfer

³ P. Sarnecki: Zagadnienia samorządu sędziowskiego. W: Ratio est anima legis W:Księga jubileuszowa ku czci prof. J. Trzczińskiego. Wyd. NSA. Warszawa 2007 r. Str. 469.

⁴ Omawia je obszernie J. Kuciński: Legislatywa – egzekutywa – judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału. Wyd. Elipsa. Warszawa 2010 r.

funkcjonowania państwa z udziałem prawotwórstwa wykonawczego i samorządowego. Jednakże trudno byłoby zaakceptować jego wykorzystanie w przypadku ustaw strukturalno-kompetencyjnych takich np. jak prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Sądzie Najwyższym czy Trybunale Konstytucyjnym. Tego rodzaju bezpośrednia interpretacja zasady trójpodziału dokonana być musi w samej ustawie, zarówno w jej warstwie regulacyjnej jak i „powściąągającej” i z pewnością nie można tego powierzyć np. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości.

Ochrona tej zasady może być zrealizowana przy użyciu specjalnych narzędzi prawnych takich np. jak ustawa organiczna czy ustawa konstytucyjna, która mogłaby być przewidziana w konstytucji dla regulacji określonych, szczególnie ważnych spraw bez posługiwania się odesłaniem do prawodawstwa niższej rangi czyli jako postać ustawy „zupełnej”. Można też przyjąć, że prawnik rozumie czym jest „ustawa – prawo o...”choć niełatwo to wytłumaczyć politykowi. Przykładem zakazu użycia typowego środka prawnego przez władzę wykonawczą jest niemożność posłużenia się zarządzeniem przewidzianym w art. 92 Konstytucji w odniesieniu do władzy sądowniczej, jako że nie jest ona „jednostką organizacyjnie podległą organowi wydajacemu te akty”.

W ramach trójpodziału władzy szczególne zagrożenia dla niezależności sądów pojawiają się w ramach ich kontaktów z Ministrem Sprawiedliwości. Zasadne jest zatem przyjrzenie się jego pozycji ustrojowej. W świetle Konstytucji „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Kierując działem wydawać mogą rozporządzenia, które na wniosek Prezesa Rady Ministrów Rada ta może uchylić (art. 149). Minister podlega uprawnieniom koordynacyjnym i kontrolnym Prezesa Rady Ministrów co uznać należy za uprawnienia słabe (choć wzmocnione personalną i polityczną zależnością). Podlega też odwołaniu przez Prezydenta albo w trybie sejmowego wotum nieufności.

Zakres działania ministra nie może pokrywać się z zakresami innych organów konstytucyjnych. Nie może być więc Ministra Ustawodawstwa ani Ministra Strażnika Konstytucji. Powstaje więc problem dlaczego istnieje Minister Sprawiedliwości skoro w sferze wymiaru sprawiedliwości właściwe są sądy należące do odrębnej i niezależnej od innych władzy sądowniczej. Odrzucając myśl, że organ wykonawczy miałby czynić jakąś alternatywną sprawiedliwość w jemu właściwych formach przyjąć trzeba, że w istocie mamy do czynienia z uproszczoną, skrótową nazwą, pod którą funkcjonuje Minister Wspomagania Władzy Sądowniczej i Wymiaru Sprawiedliwości, którego działania są legalne tylko wtedy gdy uzgadniane są i służą sądownictwu. Wszelkie wyobrażenia o konkurencyjnej czy skierowanej przeciw sądownictwu działalności Ministra Sprawiedliwości uznać należy za sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym. Umiejętność współdziałania wydaje się być istotna zarówno z punktu widzenia Rządu niezainteresowanego przewlekłymi (a w ostatnim czasie także zaogniającymi się konfliktami z władzą sądowniczą) jak i Ministra Sprawiedliwości, który swoją pozycję budować może jedynie na udanym modelu współdziałania.

Ta wizja kreślona na kanwie rozwiązań konstytucyjnych ciągle jeszcze nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wielka niestabilność obsady resortu sprawiedliwości (20 ministrów na przestrzeni 23 lat transformacji ustrojowej) to po części powód, a po części skutek braku modelu współpracy z sądownictwem. Ciągłe nie może się on wyzwolić z podatności na próby restytucji PRL-owskiego modelu sterowania sądami za wszelką cenę i przy użyciu wszelkich dostępnych metod. Szczególne pogorszenie relacji nastąpiło z końcem roku 2006 r. i dotyczyło polityki Rządu, działań Ministra i nawet Prezydenta, z którym KRS wszczęła spór kompetencyjny przed Trybunałem Konstytucyjnym. Działania Ministra z kolei cechowało nie tylko naruszanie prawnych form relacji z sądownictwem ale też wyjątkowo agresywna, gorsząca i nieetyczna kampania medialna skierowana na pozyskanie populistycznego poklasku. Niepokojące jest to, że nowe standardy sporu kontynuowane były po zwrocie wyborczym z roku 2007 prowadząc m. in. do uchwalenia niekonsultowanej z KRS i przyjętej z naruszeniem zasad procedury ustawodawczej obszernej nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych, zwiększającej znacznie zakres niekonstytucyjnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem oraz wprowadzającej środki kontroli sędziego godzące w jego niezawisłość. Istnieje poważna obawa, że do czasu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nowe rozwiązania wejdą w życie, a ich eliminacja wywoła znaczne szkody finansowe i społeczne, zwłaszcza w środowisku sędziowskim i jego otoczeniu.

Testem określającym granice rozumienia przepisów Konstytucji w zakresie autonomii władzy sądowniczej jest problem dopuszczalności stosowania w stosunku do niej nadzoru zewnętrznego ze strony władzy wykonawczej. Trudno zgodzić się w tym zakresie ze stanowiskiem, że „Konstytucja RP nie wskazuje jednego, pożądanego modelu nadzoru nad działalnością poza orzeczniczą sądów, pozostawiając tym samym swobodę decyzyjną ustawodawcy”⁵ Otóż słowo „nadzór” występuje w obrębie przepisów konstytucyjnych dotyczących sądownictwa tylko raz w sformułowaniu art. 183 ust. 1 „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”. Całkowicie niedopuszczalne byłoby rozumienie a contrario tego przepisu jako dopuszczające nadzór innych niż Sąd Najwyższy organów jeśli nie dotyczyłby on orzekania. Argumentów na rzecz niedopuszczenia takiej możliwości jest wiele:

1. Władza sądownicza jest z mocy Konstytucji odrębna i niezależna od innych władz co wyklucza (poza wyraźnymi wyjątkami konstytucyjnymi) sprawowanie wobec niej funkcji władczych – tymczasem nadzór (w odróżnieniu np. od kontroli choćby sprawowanej przez NIK) jest typowym uprawnieniem władczym.
2. Konstytucyjna cecha niezależności i niezawisłości sądu nie pozostawia wątpliwości, że wyżej wymieniona zasada także doń się odnosi. Zauważmy tu ponadto

⁵ Tak M. Mazurkiewicz: Problem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów na tle konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Red. J. Jaskiernia. Wyd. A. Marszałek. Toruń 2011 r. Str. 523.

wzmocnienie pozycji sądu cechą niezawisłości przypisaną jego orzeczniczej postaci czyli sędziemu.

3. Często akcentowana konieczność nadzorowania działań poza orzecznich sądów może być przecież realizowana w oparciu o wyraźną podstawę konstytucyjną przewidującą wykonywanie przez Sąd Najwyższy „także innych czynności” (art. 183 ust. 2), których podstawą, poza Konstytucją mogą być ustawy.
4. Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że w sprawowaniu nadzoru poza orzeczniczego przez Sąd Najwyższy w oparciu o podaną podstawę konstytucyjną musi uczestniczyć KRS w zakresie funkcji konstytucyjnych jej przypisanych.
5. Konstytucyjny wzorzec nadzorczy z art. 183 powinien być stosowany w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego z zachowaniem jego autonomii (nadzór SN przewidziano tylko co do sądów powszechnych i wojskowych), a więc na zasadzie sprawowania funkcji nadzoru poza orzeczniczego przez NSA z wyłączeniem innych organów poza KRS.
6. Doniosłość uprawnień i autonomia Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu czynią oczywistym ich wyjęciu spoza nadzoru poza orzeczniczego zarówno organów zewnętrznych jak i innych organów władzy sądowniczej.

Jak wiadomo ustawowa interpretacja Konstytucji w zakresie dopuszczalności nadzoru zewnętrznego poszła w innym kierunku jakby podświadomie kontynuując model PRL-owski. Co więcej uzyskała w pewnym zakresie akceptację orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Była też akceptowana na zasadzie swoistego, zwyczajowego status quo, mimo istnienia ustawowego wzorca wyłączającego nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego. To akceptowanie nadzoru zewnętrznego spowodowało sytuację znaną z mądrej bajki o rybaku i złotej rybce. W warunkach pogarszających się relacji władza wykonawcza (jak sądzę nie bez udziału Ministra Sprawiedliwości), idąc wspólnie z władzą ustawodawczą zdecydowała się na dalsze osłabianie pozycji ustrojowej sądownictwa. Lista działań z tego zakresu jest długa i stale rośnie. W ostatnim czasie jest to problem modelu aplikacji sędziowskiej i systemu szkolenia aplikantów, zarobków sędziów i stanu spoczynku, znoszenia i przekształcania sądów, systemu ocen i delegowania sędziów i wiele innych.

W moim przekonaniu z sytuacją sądownictwa, poprzez problem realizacji zasady kontradyktoryjności rozpraw i pewności obrotu, ściśle związany jest problem statusu korporacji prawniczych. Przekonanie o tym, że brak kwalifikacji można zastąpić ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej świadczy o całkowitym niezrozumieniu istoty pomocy prawnej. Korporacje prawnicze wydają się też naturalną bazą rekrutacyjną kadry sędziowskiej, zwłaszcza jeśli coraz bardziej szwankować będzie system aplikacji.

Najważniejszym problemem sądownictwa w chwili obecnej stała się rewizja prawa o ustroju sądów powszechnych zaskarżona przez KRS od Trybunału

Konstytucyjnego. Jako jeden z ekspertów oceniających proponowane zmiany nie miałem żadnych wątpliwości, że należy je uznać za sprzeczne z przepisami Konstytucji, która na gruncie zasady trójpodziału władzy uznaje za wartości dominującą traktowanie sądów i trybunałów jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (art. 173). Sąd dodatkowo jest „niezależny i niezawisły” jako organ będący gwarancją sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1). Nowe uregulowania ustawowe nadzoru administracyjnego i usytuowanie dyrektorów sądów, ich podległość Ministrowi Sprawiedliwości i brak możliwości sprawowania nad nimi rzetelnego, władczego nadzoru przez prezesów sądów naruszają podstawowe zasady wyodrębnienia organizacyjnego i funkcjonowania władzy sądowniczej.

W kwestii tej TK już w wyroku K 6/94 zauważył, że o ile stosunek pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą dopuszcza formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, a nawet istnienia obszarów, w których ich kompetencje nakładają się lub przecinają to w stosunkach organów tych władz z władzą sądowniczą relacje wzajemne opierać się muszą na zasadzie separacji. Określenie niezależność, niezawisłość, „odrębność” Konstytucja nie stosuje bowiem do władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jedynie do władzy sądowniczej. Kwestia dopuszczalności ingerencji innych władz w działalność sądów była przedmiotem orzeczenia TK (K 12/03) który przyjął, że jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej może być dokonywane tylko wyjątkowo, posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne i wyraźną podstawę konstytucyjną.

Funkcje orzecznicze sądów są w pewnej mierze uzależnione od sprawnego funkcjonowania administracji sądowej jednakże jej rola jest całkowicie tym funkcjom podporządkowana i nie może w żadnym razie być oceniana inaczej niż właśnie przez pryzmat tej użyteczności. Wszelkie formy autonomizacji struktur administracyjnych i uniezależniania ich od prezesów sądów oznaczają rozwój narzędzi administracyjnego sterowania działalnością sądów i ustanawiania tą drogą kompetencji władczych ze strony Ministerstwa. W szczególności gospodarka finansowa sądów oparta być musi na założeniu, że wymiar sprawiedliwości, to podstawowa funkcja państwa finansowana ze środków publicznych co TK wyraźnie podkreślał w wyroku z 9 listopada 2005 r. (Kp 2/05).

Zakres kompetencji dyrektorów sądów i zakres uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości jest określony szczegółowo w obowiązującej ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jej zmiana byłaby możliwa w razie zmiany koncepcji władzy sądowniczej w Konstytucji. Brak wyraźnego powodu zmian i brak ich akceptacji przez KRS w toku prac prawodawczych, a przeciwnie uznanie ich za niedopuszczalne w proponowanym zakresie i formie sprawiają, że wnioskować trzeba o szybkie ich usunięcie. Próba tej „siłowej” reformy zwiększającej skalę oddziaływania administracji na pracę sądów musi być uznana za naruszenie elementarnej zasady pewności prawa. Jest to też naruszenie zasady proporcjonalnego użycia prawa czyli zakazu nadmiernej ingerencji prawnej dokonanej na newralgicznym styku działania obu władz. Zasadę

proporcjonalności najczęściej wiąże się z ingerencją w prawa jednostki. Trzeba jednak pamiętać, że TK przyjmuje obowiązywanie tej zasady w stosunku do wszystkich dziedzin prawa (wyrok z 6 lutego 2007 r. – P 25/06).

Art. 106 e ocenianej nowelizacji przewiduje zastosowanie rozporządzenia jako aktu regulującego szczegółowe kryteria i sposób oceny sędziego oraz szczegółowy sposób opracowania planu rozwoju zawodowego sędziego. Nowela przewiduje też opiniowanie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości przez KRS co uznać należy za formułę wysoce niewystarczającą – opinia taka ma bowiem charakter niewiążący. Tryb wydania rozporządzenia „ w porozumieniu” wydaje mi się tu jedynym dopuszczalnym.

Konstrukcja rozporządzenia zawarta w art. 93 Konstytucji jest rozwiązaniem wymagającym i restrykcyjnie egzekwowanym w orzecznictwie TK. Oceny TK dotyczą zarówno dochowania konstytucyjnych wymogów użycia rozporządzeń jak i konkretnych sformułowań odesłań ustawowych i sposobu ich realizacji w rozporządzeniach. W omawianej nowelizacji odesłanie do rozporządzenia budzi wątpliwości na gruncie obowiązku wykonania ustawy przez rozporządzenie. Ustawa przewiduje bowiem ocenę sędziego przez prezesa sądu (a nie przez Ministra Sprawiedliwości) przy zastosowaniu kryteriów ustawowych. Wydaje się wątpliwe by ocena taka dotycząca „efektywności pracy i kompetencji zawodowych sędziego „mogła być oparta na szczegółowych kryteriach formułowanych w rozporządzeniu przez organ administracji państwowej. Przecież paragraf 2 i 4 ustawy zawiera już szczegółowe kryteria ściśle sądownicze takie jak: stopień zawłości sprawy, obciążenie pracą, kompetencja zawodowa, metodyka pracy, kultura urzędowania, stopień specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów sprawy. W omawianej kwestii uszczegółowienie kryteriów nie byłoby wykonaniem ustawy lecz odebraniem kryteriom ustawowym ich właściwego, sądowniczego znaczenia, a co więcej ich niedopuszczalną interpretację. Przed tak rozumianym rozporządzeniem ostrzegałem już w roku 1975 „Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki” PiP 3/1975 podkreślając, że niedopuszczalne jest zarówno użycie rozporządzenia do normowania zagadnień ogólnych, najistotniejszych z punktu widzenia ustawy jak i konkretów ważnych dla jej adresatów, a rozstrzygających o znaczeniu przepisów ustawy. Wymóg szczegółowości nie może też być uznany za postać wytycznych ustawowych jako, że zagraża samoistnemu stosowaniu ustawy przez władzę sądowniczą. Paragraf 3 nowelizacji przewiduje, że „zakres oceny pracy sędziego, nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. Otóż wydaje się, że administracyjne uszczegółowienie kryteriów przewidziane w art. 106e nowelizacji zagraża właśnie wprowadzeniem nowych kryteriów typu biurokratycznego, godzących w niezawisłość sędziego przy okazji oceny jego pracy.

W ramach wątku dopuszczalności czy granic użycia w stosunku do władzy sądowniczej pozaustawowych aktów normatywnych przypomnieć jeszcze warto ustawowe upoważnienia do wydawania regulaminów wewnętrznego urzędowania sądów

Prezydenta, Ministra Sprawiedliwości i tegoż działającego „w porozumieniu” z Ministrem Obrony Narodowej. Nie wydaje się by miały one konstytucyjną legitymację porównywalną z właściwością KRS do wydania tych aktów. Przecież według „tradycyjnej szkoły” legitymizacji władzy sądowniczej to KRS mająca w składzie przedstawiciela Prezydenta, obu Izb Parlamentarnych i Ministra Sprawiedliwości łączy wszystkie możliwe rodzaje legitymizacji w swej osobie.

W ramach uwag zamykających ten niewesoły obraz faktycznego stanu niezależności sądów trzeba podkreślić, że rysująca się postać dwuwładzy (połączona władza ustawodawcza i wykonawcza przeciw władzy sądowniczej) jeszcze silniej mobilizować musi do ochrony pozycji ustrojowej sądownictwa. Argumentów prawnych i konstytucyjnych nie brakuje. Nie ma też innej drogi niż przestrzeganie systemu wartości, na straży których postawiono władzę sądowniczą.

Rozwój systemu zewnętrznego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem nie ma podstaw konstytucyjnych i nie zmieni tego zalew regulacji ustawowej i prawodawstwa „wykonawczego” (często też jak za czasów PRL „faksowego”). Trzeba mieć nadzieję, że sytuację tę zmieni nowy Minister desygnowany na tę funkcję z powodu, jak się wyraził Pan Premier „szajby deregulacyjnej”. Promowanie zasady *quieta non movere* to zaiste zadanie godne filozofa.

Krajowa Rada Sądownictwa powinna skoncentrować się na przekształceniu systemu delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości bo to oni powinni być kompetentnym łącznikiem obu władz. Problem ten jest chyba niedoceniany i niesłusznie zaniedbany, a zrazem warty oddzielnej konferencji, a co najmniej naukowej analizy.

Zasada niezależności sądów jest w istocie jednym z narzędzi ochrony niezawisłości sędziego, który jest tą właściwą postacią sądu. Zakłócenia w sferze niezależności sądów mimo wszystko nie powinny wpływać na status sędziego i jego przekonanie o pełnionej, jakże złożonej misji, w ramach której na czoło wysuwa się obrona Konstytucji, pewności prawa, którego ostateczną postacią to on ustala i wreszcie ochrony jednostki.