

RCL DPiO 5604 - 140/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 7 LISTOPADA 2013 r., SYGN. AKT K 31/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 4 grudnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 1433.

2. Sentencja orzeczenia:

- 1) **Art. 32b § 1** ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 i 662), w **zakresie** w jakim nie określa skutków, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji negatywnie opiniująca sprawozdanie dyrektora sądu,
- 2) **art. 32b § 3** ustawy, o której mowa w pkt 1, w **zakresie** w jakim nie określa skutków wniosku prezesa sądu do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie dyrektora sądu,
- 3) **art. 37g § 5** ustawy, o której mowa w pkt 1, **przez to że** nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu lub wiceprezesa sądu do uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości,
- 4) **art. 37h § 2** ustawy, o której mowa w pkt 1, **przez to, że** nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu zadań
– są **niezgodne** z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepisy art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwanej dalej „ustawą”, w zakresie wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia tracą moc powszechnie obowiązującą

z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem dnia 4 czerwca 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Badane przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie przepisy art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2 ustawy zostały wprowadzone do porządku prawnego ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192). Istotnym celem dokonanej nowelizacji było przeprowadzenie reformy wymiaru sprawiedliwości, zmierzającej w kierunku ukształtowania bardziej elastycznej struktury sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na wymiar sprawiedliwości, a także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami. W wyniku dokonanych zmian wprowadzono między innymi mechanizm polegający na podziale działalności administracyjnej sądu na dwa odrębne obszary, z których jeden polegający na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych został przydzielony dyrektorowi sądu, nad którym nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości oraz drugi polegający na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, za który odpowiedzialny jest prezes sądu. Na gruncie powyższego omawiana ustawa wprowadziła konkretne rozwiązania prawne, z których część stanowiła przedmiot badania w niniejszej sprawie.

Do pierwszej grupy analizowanych przepisów zaliczyć można rozwiązania przewidziane w art. 32b § 1 i 3 ustawy, które stanowią, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnie zaopiniuje sprawozdanie dyrektora sądu w części odnoszącej się do działalności sądu. Ponadto dyrektor sądu może zostać odwołany przez Ministra Sprawiedliwości z własnej inicjatywy lub jeżeli z wnioskiem takim wystąpi prezes sądu w przypadku naruszenia obowiązków przez dyrektora sądu. Prezentowana regulacja zatem precyzyjnie określa warunki jakie musi spełnić prezes sądu oraz zgromadzenie ogólne sędziów apelacji, aby podjąć działania zmierzające do odwołania dyrektora sądu. Natomiast przepisy te nie wskazują przypadków, w których Minister Sprawiedliwości byłby zobowiązany do uwzględnienia takich postulatów. Powyższe oznacza, że organy władzy sądowniczej reprezentowane przez prezesa sądu oraz zgromadzenie ogólne sędziów mają wyłącznie kompetencje wnioskodawcze o odwołanie dyrektora sądu, natomiast do samodzielnej oceny Ministra Sprawiedliwości należy uwzględnienie tych wniosków. Minister Sprawiedliwości nie jest związany omawianymi

wnioskami nawet w sytuacji, gdy działania lub zaniechania dyrektora sądu związane z administrowaniem sądu negatywnie wpływają na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sąd.

Kolejnymi regulacjami badanymi szczegółowo przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie stanowią normy zawarte w art. 37g § 5 oraz 37 h § 2 ustawy. Art. 37g ustawy stanowi, że Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, analizuje informacje roczne o działalności sądów przedstawione przez prezesa sądu apelacyjnego w zakresie powierzonych mu zadań, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia (§ 1). W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu (...) Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (§ 2). Ponadto Ministrowi Sprawiedliwości przysługuje możliwość zwrócenia prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi na piśmie, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego (§5). Przepis ten nie przewiduje jednak mechanizmu odniesienia się przez prezesa lub wiceprezesa do tej uwagi, co oznacza, iż prezes sądu albo wiceprezes nie mają możliwości wyjaśnienia swojego postępowania i tym samym nie są w stanie w sposób odpowiedni zapewnić należytej ochrony swoich interesów. Podobna regulacja została przewidziana w art. 37h ustawy, który zakłada, że prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, nie później niż do końca kwietnia każdego roku (§1). Jeżeli z informacji tej wynika, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej i zawiadamia o tym prezesa, wskazując przyczyny odmowy (§2). Ponadto przepis ten przewiduje, że dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych. Tym samym mając na uwadze art. 27 ustawy zaistnienie powyższej okoliczności aktualizuje kompetencje Ministra Sprawiedliwości do odwołania w toku kadencji prezesa lub wiceprezesa, gdyż zgodnie z tą regulacją Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesa w toku kadencji, jeżeli ten ostatni rażąco nie wywiązuje się z obowiązków służbowych. W omawianym przypadku również nie została przewidziana możliwość wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu w przypadku

nieprzyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów sporządzonej przez prezesa sądu.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcami kontroli zawartymi w art. 10 ust. 1 oraz w art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada trójpodziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej stanowiła przedmiot licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie się ich. Zatem istotą zasady podziału i równowagi władzy jest funkcjonalny podział władzy, a ponadto stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada trójpodziału władz uznawana jest za jedną z podstawowych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji.

Z kolei z art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność i niezależność sądów, w ujęciu konstytucyjnym zakłada oddzielenie sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Wobec powyższego ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie zauważa, że o ile możliwe jest w przypadku władzy ustawodawczej i wykonawczej przecinanie się ich kompetencji, to w przypadku władzy sądowniczej należy mówić o całkowitym odseparowaniu tych kompetencji od dwóch pozostałych władz.

Przechodząc do szczegółowej analizy oceny poszczególnych rozwiązań prawnych z ww. wzorcami konstytucyjnymi, Trybunał zauważył, że działalność dyrektora sądu nie jest

bezpośrednio związana z realizacją przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Dlatego też Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi, który sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów, mogła zostać przyznana kompetencja do powoływania i odwoływania dyrektora sądu. Niemniej jednak należy uwzględnić okoliczność, że dyrektor jest organem sądu, stąd też ustawodawca powinien zachować równowagę pomiędzy kompetencjami organu władzy wykonawczej i organami władzy sądowniczej w procedurze jego odwoływania. Skoro działalność administracyjna sądu jest działalnością pomocniczą i usługową wobec głównej funkcji sądu, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej to organy władzy sądowniczej, powinny mieć znaczący wpływ na odwołanie dyrektora sądu. Tymczasem w omawianym przypadku ustawodawca przyznał organom tym jedynie możliwości wnioskodawcze o odwołanie dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości i to w ściśle określonych przez ustawę przypadkach. Natomiast Ministrowi Sprawiedliwości pozostawił pełną swobodę w zakresie odwołania dyrektora sądu. Powyższy mechanizm w opinii Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na silniejszą pozycję władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej i dlatego został uznany jako naruszający zasadę równowagi się władz.

Odnosząc się natomiast do drugiej kategorii kontrolowanych przepisów, które przewidują brak możliwości odniesienia się przez prezesa sądu do zgłoszonych na piśmie uwag Ministra Sprawiedliwości, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w razie zwrócenia prezesowi lub wiceprezesowi sądu pisemnej uwagi, a także w razie odmowy przyjęcia rocznego sprawozdania z działalności sądu prezesowi ani wiceprezesowi sądu nie przysługuje prawo do wniesienia środka zaskarżenia, a nawet do zgłoszenia zastrzeżeń czy złożenia wyjaśnień. W ocenie Trybunału przedstawione wyżej kompetencje Ministra Sprawiedliwości są realizowane w trybie, który nie zapewnia obrony interesów czy choćby możliwości odniesienia się osób dotkniętych ich skutkami, tj. prezesa lub wiceprezesa sądu. Osobom tym nie zostało przyznane również prawo weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości, a dotyczących negatywnej oceny wykonywania obowiązków przez prezesa sądu w zakresie kierowania i wewnętrznego nadzoru nad sądami. Z powyższego wynika, że rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach nie gwarantują władzy sądowniczej, której elementem jest prezes sądu, możliwości ochrony jej pozycji oraz nie zapewniają instrumentów zapewniających równowagę wobec wpływu władzy wykonawczej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane przepisy nie zawierają instrumentów ograniczających swobodę działania władzy wykonawczej, a zatem są

niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz oraz niezależnością i odrębnością władzy sądowniczej.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów w zakresie określonym w sentencji, na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (tj. do końca dnia 4 czerwca 2015 r.). Powyższe oznacza, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i tym samym mogą być stosowane. W opinii Trybunału Konstytucyjnego zaproponowane rozstrzygnięcie pozwoli zapobiec powstaniu luki w systemie prawa oraz zapewni ustawodawcy właściwy czas na dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do analizowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją regulacji zawartej w art. 32b § 1 i 3 ustawy mogłoby polegać między innymi na wprowadzeniu obowiązku odwołania dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości, w przypadku złożenia należycie uzasadnionego wniosku przez właściwy organ. Innym dopuszczalnym, w ocenie Trybunału, rozwiązaniem byłoby opracowanie procedury rozstrzygania sporu w razie rozbieżności stanowisk Ministra Sprawiedliwości, z jednej strony, a zgromadzeniem ogólnym apelacji albo prezesem sądu, z drugiej strony. Natomiast ewentualne zmiany legislacyjne dotyczące art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2 ustawy, zdaniem Trybunału, mogłyby zmierzać w kierunku przyznania prezesowi albo wiceprezesowi prawa do wniesienia zastrzeżeń do uwag zgłoszonych na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości oraz obowiązku odniesienia się przez Ministra Sprawiedliwości do tych zastrzeżeń.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na odroczony termin derogacji przepisów uznanych za niekonstytucyjne, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia ewentualnych prac legislacyjnych jest Minister Sprawiedliwości.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zawartą w Rządowym Procesie Legislacyjnym (RPL) projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych

ustaw (numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów – UD141) zawiera odpowiednie regulacje mające na celu realizację wytycznych zawartych w analizowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W przedkładanym projekcie ustawy bowiem został przewidziany mechanizm zapewniający realną możliwość wpływania organów władzy sądowniczej na decyzję Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu dyrektora sądu oraz mechanizm zapewniający prawo prezesa oraz wiceprezesa sądu do wniesienia zastrzeżeń do uwag zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości. Obecnie projekt ten znajduje się na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa


Joanna Knapińska

Opracowała:
Anna Markowska

