



**Andrzej Bałaban**

*Uniwersytet Szczeciński*

## ZGODNOŚĆ Z KONSTYTUCJĄ RP NOWELIZACJI USTAWOWYCH I ROZPORZĄDZEŃ MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI JAKO NADZORCY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Omawiany problem pojawił się w praktyce w związku z zamiarem Krajowej Rady Sądownictwa zaskarżenia zgodności z Konstytucją rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości dotyczących: 1) zniesienia niektórych sądów rejonowych, 2) ustalenia siedzib i obszarów właściwości, 3) nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną. Sprzeczność treści trzech ocenianych rozporządzeń z Konstytucją nie budzi wątpliwości. Co więcej, jest to sprzeczność z jej zasadami, a nawet wartościami, czyli normami silnie zakorzenionymi w europejskiej kulturze prawnej i polskiej demokratycznej tradycji ustrojowej, będącymi podstawą ustroju i uosobieniem ducha Konstytucji. Niedawno miałem okazję, w ramach ekspertyzy dla KRS, do dokonania przeglądu kwestionowanych norm pod kątem uznania ich przez Trybunał Konstytucyjny za wzorce orzecznicze i ocena ich zgodności z Konstytucją była druzgocząco negatywna. Ekspertyzę o podobnej wymowie złożył też Prof. P. Sarnecki. Obie odnosiły się do nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych, które nie jest zwykłą ustawą, ale swoistym aktem ustrojodawczym, w założeniu będącym bezpośrednim rozwinięciem Konstytucji. Tymczasem ta nowelizacja stała się źródłem wszelkiego zła w sferze ustroju i funkcjonowania sądów, poddanych ingerencji nie tyle władzy wykonawczej, co jednego z jej ostatnich organów – Ministra Sprawiedliwości. Jedyłą racją bytu tego organu jest w istocie wspomaganie władzy sądowniczej (w ramach konstytucyjnej zasady współdziałania władz). Tymczasem w wyniku narastającej aberracji myślowej części polityków organ ten, za przyzwoleniem większości sejmowej i rządu, kreuje się na nadzorcę wymiaru sprawiedliwości ze złego, komunistycznego snu. Taką też rolę pełni w drugiej sferze swej właściwości, zmierzając do ostatecznego zniszczenia samorządów prawniczych pod hasłem „deregulacji”, a w istocie brutalnej, administracyjnej ingerencji w sens ich

istnienia i ich państwowotwórcze zadania jako zawodów zaufania publicznego gwarantujących bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Krajowa Rada Sądownictwa podjęła obronę konstytucyjnego statusu władzy sądowniczej w postaci wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionujących zgodność z ustawą zasadniczą ostatniej nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych, opartych na uchwale KRS nr 215/2012 z dnia 19 lipca 2012 r. oraz na uchwale nr 216/2012 z tego dnia. Oba wnioski, którym początkowo nadano oddzielne sygnatury, zostały połączone z wnioskiem grupy posłów pod wspólną sygnaturą K 27/12. Wyrok Trybunału w postępowaniu nad tymi wnioskami powinien zlikwidować problemy objęte zakresem zaskarżenia, niejako u źródła, poprzez uchylenie kwestionowanych przepisów nowelizacji albo jej całej. Uchylenie podstawy prawnej oznacza uchylenie aktów wykonawczych, choć czasowo bądź w części pozostawione być mogą w mocy w kwestiach drugorzędnych i tam, gdzie nie szkodzą w sposób ewidentny.

W odróżnieniu od tej klarownej sytuacji wnioskowanie o zbadanie przez TK legalności poszczególnych rozporządzeń, wydanych już do zaskarżonej ustawy nowelizującej, ma tę niedogodność, że uchylenie rozporządzenia niekoniecznie doprowadzić musi do uchylenia jego podstawy ustawowej. Pozwoliłoby to Ministrowi Sprawiedliwości na ponowne wydanie rozporządzenia obchodzącego wyrok TK i przy pomocy innych sformułowań prowadzącego do tego samego celu. Może być i tak, co coraz częściej zdarza się w praktyce, że nowe rozporządzenie po zabiegach kosmetycznych powtórzy treść poprzedniego, a na taką sytuację nie ma środka prawnego poza Trybunałem Stanu (który, jak wiadomo, nie działa w stosunku do polityków, jako że to oni sami decydują o uruchomieniu procedury odpowiedzialności) i wyborami, dającymi wątpliwe efekty w złożonych kwestiach prawnoustrojowych.

Sytuacja *res iudicata*, powstająca po częściowym, wcześniejszym wyroku TK dotyczącym rozporządzenia, może też wiązać ręce składowi orzekającemu w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy „bazowej”. W sytuacji odwrotnej, po wyroku dotyczącym konstytucyjności ustawy, kwestie szczegółowych aspektów sprzeczności w pozostawionych albo ponownie wydanych przepisach wykonawczych mogą być przez Trybunał podjęte w celu rozwinięcia myśli zawartych w wyroku ogólnym i zapewnienia jego skuteczności. Jest to też ostatnia szansa modyfikowania myśli głównej wcześniejszego, ogólnego orzeczenia.

Od strategii ochrony konstytucyjności regulacji prawnych dotyczących władzy sądowniczej przejść należy do taktyki postępowania. Przepis Konstytucji dotyczący właściwości TK w zakresie badania legalności rozporządzeń nie wymienia tych aktów z nazwy. Mieszczą się one jednak bez wątpienia w ramach kategorii „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe” (art. 188 pkt 3) i co więcej wydają się najważniejszą ich postacią. Konstytucja przewiduje możliwość zaskarżania ich zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Kwestionowanie zgodności rozpo-

rządzenia z Konstytucją pozwala Trybunałowi oceniać także ustawę będącą jego podstawą, jeśli ma miejsce naruszenie konstytucyjnych wymogów ustawowego odesłania do rozporządzeń albo konstytucyjnych zasad podziału treści pomiędzy ustawę a rozporządzenie. Łączne powołanie konstytucji i ustawy jako aktów naruszonych przez rozporządzenie jest możliwe i celowe, jeśli dotyczy różnych treściowo naruszeń.

Przechodząc do oceny legalności analizowanych rozporządzeń trzeba zauważyć, że pierwsze z nich z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych i drugie z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych zostało zakwestionowane przez KRS przez zaskarżenie ustawy, która stała się jego podstawą, czyli metodą którą uznałem tu za preferowaną. Założenia wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 20 pkt 1 nowelizacji z dnia 18 sierpnia 2011 do Prawa o ustroju sądów powszechnych zawarte są w uchwale KRS nr 216/2012 z dnia 19 lipca 2012 r. i zostały tam obszernie uzasadnione.

Co do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych to wydane ono zostało w oparciu o przepis art. 37i, wprowadzony do ustawy „Prawo o ustroju sądów powszechnych...” przez art. 1 pkt 31 ustawy nowelizującej z dnia 18 sierpnia 2011 r. Przepis ten nie został zaskarżony do TK we wniosku opartym na uchwale KRS nr 215/2012. W kwestii tej liczyć można na uchylenie kwestionowanej ustawy nowelizującej w całości, jeśli Trybunał uzna za wystarczającą podstawę uchylenia ustawy, naruszenie procedur prawodawczych, co jest wysoce prawdopodobne! Ten sam efekt da uchylenie ustawy w całości ze względów merytorycznych, możliwe wobec skali i powagi zarzutów z tego zakresu.

W sprawie tej rozważyć też można zaskarżenie konstytucyjności rozporządzenia z uwagi na szczegółowość jego tematyki (o tyle nie grożą tu konsekwencje z grupy *res iudicata*) i bieżącą, jak przypuszczam, dolegliwość ingerencji ministerialnej. W tej dziedzinie najbardziej kuriozalnym przepisem rozporządzenia jest § 20, w którym w ramach „obowiązków nadzorczych”, o administracyjnym przecież charakterze, Minister Sprawiedliwości przyznaje sobie prawo żądania od prezesa sądu apelacyjnego wydania „w uzasadnionych przypadkach” akt sądowych! Jest to przepis kompetencyjny, który nie może znaleźć się w rozporządzeniu i uprawnienie nie mieszczące się w ramach nadzoru administracyjnego. Klauzula „uzasadnionych przypadków” jest pusta wobec braku charakterystyki tych „przypadków”, co oznacza całkowitą dowolność samego żądania i nie ogranicza jego częstotliwości. W przypadku tego rozporządzenia lista naruszonych norm konstytucyjnych jest tożsama z tymi, które podano jako wzorce orzecznicze Trybunału, przy zaskarżeniu innych elementów nadzoru administracyjnego

Ministra Sprawiedliwości, w ramach uzasadnień zawartych w uchwale KRS nr 215/2012.

Omawiane tu wątpliwości KRS, które miały miejsce przed wydaniem wyroku TK zostały częściowo rozwiane wyrokiem z dnia 27 marca 2013 r. (K 27/12). Skupił się on na problematyce legalności likwidacji rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości 79 sądów rejonowych. Trybunał Konstytucyjny uznał wprost prawo Ministra do dokonania kwestionowanych zmian, a pośrednio do wszelkich postaci majstrowania tego organu w strukturach i zasadach działania władzy sądowniczej. Bieżącą ocenę wyroku opublikowałem w artykule „Likwidacja sądów: zaskakujący wyrok Trybunału”, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2013 r. W sprawie tej cieszą jedynie stanowiska czterech sędziów Trybunału: Wojciecha Hermelińskiego, Teresy Liszcz, Andrzeja Wróbla i Marka Zubika polemizujące z założeniami wyroku. Problem naruszenia wartości i norm Konstytucji nowelizacją Prawa o ustroju sądów powszechnych w całej jej rozciągłości czeka nadal na wyrok Trybunału, który przesądzi też o prawie Ministra Sprawiedliwości do bieżącego nadzoru nad sądami. W chwili obecnej TK winien odpowiedzieć na pytanie Sądu Najwyższego, czy legalne było przeniesienie kilkuset sędziów do innych sądów, czego nie dopuszcza konstytucja (por. art.180 ust. 2 i 5) skoro zdaniem Trybunału likwidacja sądów nie była zmianą ich ustroju, co jest niezbędną, konstytucyjną przesłanką takiej decyzji. Pojawia się pytanie ze sfery istoty polskiej demokracji. Czy TK zamierza legalizować te działania, brnąć dalej w kierunku kreowania Ministra Sprawiedliwości onnipotentnym nadzorcą władzy sądowniczej, czy też zechce powrócić do ochrony wartości i założeń trójpodziału władzy zawartych w Konstytucji, jak się dotychczas wydawało, całkowicie jasnych i w pełni chroniących niezależność sądów, niezawisłość sędziów oraz prawo obywatela do sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego.

**Andrzej Bałaban**

**COMPLIANCE OF LEGAL AMENDMENTS AND THE REGULATIONS  
OF THE MINISTER OF JUSTICE WHO ACTS AS A SUPERVISOR  
OF THE JUSTICE SYSTEM WITH THE CONSTITUTION  
OF THE REPUBLIC OF POLAND**

The article concerns the dilemmas of the judiciary arising under the amendments of the Act on Common Courts, which became the basis for legislative intervention of the Minister of Justice in the existence, structure and jurisdiction of the courts. The Minister by issuing such regulations interferes with the principle of non-transferability of judges that conditions their independence. The National Judicial Council has challenged the constitutionality of that amendment and intends to challenge the implementing regulations

as well. The Author considers the second element a bit risky and advises sticking to the appropriate order of the Tribunal's ruling. The first Tribunal's decision in that case has been highly detrimental to the judiciary. However, the problem does not seem to be solved as there are still doubts concerning this decision. The Supreme Court addressed a question of law to the Constitutional Tribunal concerning the legality of the transfers of judges pointing out that the Tribunal has clearly stated that the ministerial acts do not affect the court system (and only a change in the court system allows the official transfer of judges).