https://doi.org/10.18778/8142-445-5.03

Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi

Robert K. Adamczewski
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 10 ust. 1 statuuje zasadę podziału i równowagi władz, stanowiąc, że ustrój państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta jest jednym z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego[1]. Należy jednak zauważyć, że pozycja władzy sądowniczej w stosunku do pozostałych władz jest w Konstytucji RP ujęta w sposób szczególny. Uwzględnić bowiem należy, określoną w art. 173 ustawy zasadniczej, zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej[2] oraz wynikającą z niej zasadę monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do władzy ustawodawczej i wykonawczej Konstytucja RP takiego zastrzeżenia (dotyczącego niezależności i odrębności) nie formułuje. Zasadnicze znaczenie ma także uregulowana w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasada niezawisłości sędziowskiej. Oczywiście podział władz nie może i w praktyce nie prowadzi do całkowitej izolacji władzy sądowniczej od innych władz, w szczególności władzy wykonawczej, i nie przekreśla zasady równowagi władz wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP[3]. Podkreśla się jednak specyficzną, wyjątkową rolę trzeciej władzy.

W tym kontekście szczególnie interesujące jest określenie relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, przede wszystkim w aspekcie nadzoru administracyjnego nad sądami. Jak podaje K. Piasecki, w doktrynie wyróżnia się trzy teoretyczne modele nadzoru administracyjnego nad sądami. W pierwszym z nich administrację wymiaru sprawiedliwości wykonuje władza wykonawcza, w drugim

1 B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 329 i n.

2 Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz".

3 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą. Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009, s. 85.

sama władza sądownicza i w trzecim z założenia administracja wymiaru sprawiedliwości jest podzielona między władzę wykonawczą i władzę sądowniczą[4]. Polska regulacja konstytucyjna nie wskazuje jednego pożądanego modelu nadzoru nad działalnością sądów, pozostawiając w tym względzie swobodę decyzyjną ustawodawcy. Pamiętać jednak należy, że jest to zagadnienie szczególne, ponieważ ukształtowanie tych relacji będzie mieć zasadnicze znaczenie dla ustroju państwa[5].

Historycznie nadzór administracyjny nad sądami od czasu powstania niepodległego Państwa Polskiego zawsze spoczywał w rękach ministra sprawiedliwości. Pozycja ministra w stosunku do sądów powszechnych była zawsze silnie ugruntowana, przy czym w każdym przypadku granica nadzoru określona była jako zakaz wkraczania w postępowania w sprawach rozpoznawanych przez sądy, czyli *stricte* działalność orzeczniczą. W początkach odrodzonej państwowości tworzenie polskiego sądownictwa opierało się na wzorcach zaczerpniętych z systemów państw zaborczych, gdzie sądownictwo kształtowało się w wyniku ewolucji monarchii absolutnej. Pozostałością monarchii była pozycja sędziów jako urzędników państwowych i w konsekwencji podporządkowanie organizacyjne właściwym ministrom sprawiedliwości. Taki też system przyjął się w odrodzonej Polsce. W praktyce administrację sądową (zarząd wymiaru sprawiedliwości) sprawowali minister sprawiedliwości oraz prezesi sądów i prokuratorzy będący organami ministra sprawiedliwości w sprawach administracji[6]. Powyższe rozwiązanie zostało ugruntowane w rozporządzeniu Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[7], które stanowiło, że „naczelny nadzór" nad wszystkimi sądami i sędziami sprawuje minister sprawiedliwości. Minister wykonywał nadzór osobiście, przez podsekretarza stanu lub przez delegowanych sędziów instancji równorzędnych lub wyższych[8]. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. w praktyce obowiązywało także w okresie PRL. W 1964 r. wprowadzono tekst jednolity tego aktu, a dopiero w 1985 r. uchwalono nową ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych[9], do której przeniesiono podstawowe instytucje z rozporządzenia, w tym w szczególności utrzymano system nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi, sprawowany przez ministra sprawiedliwości[10].

---

4 K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 165.

5 *Ibidem*, s. 22.

6 Por. art. 28 i art. 38 dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Praw nr 1, poz. 1) oraz inne akty prawne dotyczące szczegółowych zagadnień z zakresu sądownictwa.

7 Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93.

8 Szerzej na ten temat zob. S. Gołąb, *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929, s. 291 i n.

9 Ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137.

10 Zob. J. Gutowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy" 2003, nr 1, s. 21.

Współcześnie, na gruncie Konstytucji z 1997 r., polski ustawodawca, korzystając z danej mu w ustawie zasadniczej swobody, utrzymał model nadzoru administracyjnego wymiaru sprawiedliwości sprawowany przez ministra sprawiedliwości. Należy jednak zauważyć, że w praktyce ograniczony on jest jedynie do sądów powszechnych. Minister nie sprawuje nadzoru nad Sądem Najwyższym (dalej: SN), sądami administracyjnymi czy Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: Trybunał lub TK). Obowiązujące w tym względzie przepisy ustawy z 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[11] (dalej: u.s.p.) w art. 9 stanowią, że „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru".

Problematyka zagadnień nadzoru administracyjnego stanowi przedmiot szerokiego zainteresowania ze strony doktryny prawa. Co naturalne, pojawiają się w tym względzie zasadniczo odmienne poglądy. Z jednej strony krytyka przyjętego rozwiązania, wskazująca na konieczność odseparowania władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, a z drugiej – podejście wskazujące na konieczność przekazania administrowania sądownictwem w ręce organu spoza wymiaru sprawiedliwości, najlepiej usytuowanego właśnie w ramach władzy wykonawczej.

Zagadnienie to stanowiło także niejednokrotnie przedmiot zainteresowania TK. Dokonując oceny przyjętego w Polsce modelu administrowania sądami powszechnymi przez ministra sprawiedliwości, Trybunał zgodził się generalnie z szerokim rozumieniem pojęcia działalności administracyjnej sądów powszechnych poddanej nadzorowi. Pod tym pojęciem Trybunał rozumie całokształt działalności zarządzającej i organizatorskiej sądów, ale – co istotne, a co wyraźnie TK podkreśla – niezwiązanej z czynnościami z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości (jurysdykcją sądów). W wyroku z 15 stycznia 2009 r., odnosząc się do założenia, że cele nadzoru sprawowanego przez ministra sprawiedliwości, tj. sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej, mogą być w praktyce osiągnięte w obrębie samej władzy sądowniczej (np. w postaci bezpośredniego nadzoru ze strony samych prezesów sądów), zauważył, iż dopuszczalne są również inne środki i sposoby sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami. W konkluzji swojego stanowiska Trybunał stwierdził, że rozwiązanie to nie narusza konstytucyjnej zasady podziału władz[12]. Badając konstytucyjność ustawowej konstrukcji nadzoru ministra sprawiedliwości, Trybunał uzasadniał, że sądownictwo powszechne musi działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz przedstawiać pozostałym władzom swe zastrzeżenia w celu poprawienia efektywności działania sądów. Konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego Trybunał uzasadnił zaś faktem, że sąd jako

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 23.
12 K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

wyodrębniona jednostka organizacyjna posiada określoną strukturę składającą się nie tylko z sędziów, ale też innych pracowników, wyposażoną w określone środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Punktem wyjścia dla stanowiska TK stało się także założenie, że nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mieszczą się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie wszystkie wymagają przymiotu niezawisłości. Zasadnicze ograniczenie tego nadzoru stanowi oczywiście ustalenie, że może on dotyczyć jedynie kwestii pozaorzeczniczych, wykluczając tym samym jakikolwiek wpływ ministra na działalność związaną ze ściśle rozumianym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i orzekaniem w ramach zasady niezawisłości sędziowskiej.

Generalnie orzecznictwo TK zaakceptowało nadzorczą rolę ministra sprawiedliwości w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów. Trybunał w szeregu swoich wyroków wielokrotnie podnosił, że wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP „zasada trójpodziału władz i równoważenia władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności"[13]. Uznał także, iż sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami przez ministra sprawiedliwości jest uzasadnione z uwagi na konieczność zapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania sądownictwa oraz prawidłowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na działalność sądownictwa. Zgodził się również, że to w gestii ustawodawcy pozostaje „wybór, czy nadzór […] zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane […] władzy wykonawczej"[14]. Odwoływał się przy tym niejednokrotnie do istniejących uprzednio rozwiązań prawnych w tym zakresie[15].

Obecnie właściwość ministra sprawiedliwości do kierowania sprawami z zakresu sądownictwa przewiduje ustawa o działach administracji rządowej[16], która w art. 24 ust. 3 stanowi, że „Minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej". W praktyce, jak wynika z właściwych przepisów, podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. W ten sposób minister w praktyce uzyskał prawo do zwierzchniego nadzoru również nad działalnością administracyjną sądów, bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, z tym że wspomniane upraw-

13 Tak m.in. w uzasadnieniu wyroku z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000/6/189.
14 Por. uzasadnienie wyroku z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8/121.
15 Por. m.in. wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.
16 Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 888 ze zm.

nienia przysługują mu pośrednio poprzez sędziów, którzy zostali delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości[17].

Szczegółowy zakres i formy nadzoru uregulowane zostały natomiast w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z punktu widzenia relacji z władzą sądowniczą podstawowe znaczenie mają przepisy art. 9, 9a, 9aa i 9b powoływanej ustawy, które określają model nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W ustawie we wzmiankowanych przepisach dokonuje się rozgraniczenia uprawnień nadzorczych pomiędzy ministra sprawiedliwości i prezesów sądów. Wyróżnia się nadzór zewnętrzny sprawowany przez ministra i nadzór wewnętrzny, pozostający w gestii prezesów sądów. Określa się też uprawnienia nadzorcze, tak aby zadania i działania podejmowane w tym zakresie przez poszczególne podmioty uzupełniały się wzajemnie. W przepisach dokonuje się zatem rozdziału kompetencji nadzorczych w ramach nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego.

Pośród zadań nadzoru wewnętrznego znalazło się w szczególności badanie sprawności postępowań w poszczególnych sprawach, kontrola działalności sekretariatów wydziałów oraz wizytacje i lustracje, obejmujące zagadnienia z zakresu działalności administracyjnej sądu lub wydziału. Natomiast nadzór zewnętrzny, w głównej mierze polegający na nadzorowaniu wyników pracy nadzorczej prezesów sądów, w praktyce sprawowany jest przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości[18]. Tryb delegowania sędziów do ministerstwa określają szczegółowo przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2009 r. w sprawie delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz świadczeń przysługujących sędziom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby[19]. Zauważyć należy, że uszczegółowienie zasad przeprowadzania nadzoru zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego pozostawiono rozporządzeniu wykonawczemu[20], co może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia określoności przepisów prawa i standardów w zakresie wytycznych do rozporządzeń[21].

Wątpliwości budzi także samo nazewnictwo, tj. określenie „nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi". Przypomnieć w tym miejscu należy, że w doktrynie pod pojęciem nadzoru rozumie się układ wzajemnych zależności organów sprawujących administrację publiczną, polegających „na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu

17 J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2015, nr 4, s. 102.

18 Art. 9a § 2 u.s.p.

19 Dz.U. nr 98, poz. 824.

20 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 69.

21 Por. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 5, s. 77–81.

przywrócenia stanu zgodnego z prawem"[22]. Pojęcie nadzoru stosowane jest w sytuacjach, w których organ nadzorujący jest wyposażony w środki władczego oddziaływania na postępowanie jednostek nadzorowanych, których jednak nie może wyręczać w wykonywaniu ich zdań. Ma natomiast prawo wiążącego ingerowania w działalność jednostek nadzorowanych[23]. Sformułowanie „nadzór" nie wydaje się tu zatem najbardziej właściwe. Bardziej zasadne byłoby użycie pojęcia „kierownictwo" w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów. Trafnie w tym względzie wskazuje K. Sobieralski, że „w samym sądownictwie nie można mówić o istnieniu nadzoru administracyjnego, a powinno się […] relacje i pojawiające się w nich działania oceniać z punktu widzenia stosunku kierownictwa"[24].

Przechodząc do rozważań odnoszących się *stricte* do nadzoru administracyjnego ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, należy wskazać, jakie kompetencje w stosunku do sądów posiada minister w ramach „nadzoru", o którym stanowi wzmiankowany art. 9 u.s.p.

Sprecyzowanie zakresu zewnętrznego nadzoru znajdujemy w art. 37f u.s.p., który określa, że zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje w głównej mierze analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Ponadto, jak stanowi ust. 2 powoływanego przepisu, zewnętrzny nadzór obejmuje także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, jak również czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPC) w zakresie spraw dotyczących działalności sądów.

W pierwszym rzędzie należy podnieść, iż sprawowanie nadzoru zewnętrznego przez ministra sprawiedliwości, dla jego prawidłowego wykonywania, musi obejmować analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów nadzoru wewnętrznego. Nie jest to jedynie uprawnienie ministra, ale też obowiązek, polegający na podjęciu wszelkich działań mających na celu umożliwienie prawidłowego toku urzędowania sądów, przy wykonywaniu przez nie wymiaru sprawiedliwości. Zadaniem ministra będzie zatem przeprowadzenie diagnozy stanu faktycznego, dokonanie jego porównania z oczekiwanym, pożądanym stanem modelowym, a następnie wyjaśnienie przyczyn ewentualnej niezgodności i przedłożenie właściwych wniosków i zaleceń celem zmiany dostrzeżonych, niekorzystnych zjawisk. W ramach tego uprawnienia minister, jak stanowi art. 37g § 1 pkt 1 u.s.p., dokonuje oceny informacji rocznych o działalności sądów.

---

22 Zob. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 263.

23 Por. m.in. M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 46; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 164.

24 K. Sobieralski, *Nadzór w sądownictwie*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny*, Wrocław 2006, s. 315.

Jak wynika z treści art. 37h powoływanej ustawy, prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów z obszaru danej 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. Informacja ta obejmuje analizę działalności sądów z obszaru całej apelacji. Odpowiednio bowiem analogiczne informacje sporządzają prezesi sądów okręgowych i sądów rejonowych na terenie apelacji, przekazując je odpowiednio prezesowi sądu apelacyjnego (prezesi sądów okręgowych) i prezesowi sądu okręgowego (prezesi sądów rejonowych). Na bazie przedłożonej przez prezesa sądu apelacyjnego informacji rocznej minister dokonuje oceny działalności sądu w terminie do końca września roku, w którym informacja została złożona. Ocena ta może być pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem albo negatywna, przy czym niewykonanie w terminie przez prezesa sądu apelacyjnego wskazanego obowiązku uznaje się za równoznaczne z negatywną oceną informacji.

Minister może odmówić przyjęcia informacji rocznej, jeżeli wynika z niej, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów. Polegać one mogą na wydaniu stosownych zarządzeń, które mają na celu usprawnienie działalności sądów i egzekwowanie ich wykonania.

Obecnie obowiązujące przepisy (od sierpnia 2017 r.) przewidują możliwość złożenia przez prezesa sądu apelacyjnego – w terminie 14 dni – pisemnych zastrzeżeń w sytuacji dokonania przez ministra negatywnej oceny informacji rocznej. Regulacja ust. 8 art. 37h u.s.p. przewiduje przy tym, że minister w terminie miesiąca od dnia złożenia zastrzeżeń zmienia ocenę albo przekazuje sprawę do rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS), zawiadamiając prezesa sądu o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia. Krajowa Rada Sądownictwa zmienia albo utrzymuje w mocy ocenę.

Pozytywnie należy odnotować wprowadzenie w tym przypadku trybu „odwoławczego", w szczególności z udziałem czynnika zewnętrznego, tj. KRS. Niewątpliwie bowiem pozostawienie końcowej oceny informacji rocznej jedynie w gestii ministra sprawiedliwości mogłoby wzbudzać uzasadnione wątpliwości co do zachowania pełnej niezależności sądu. Natomiast udział w trybie weryfikacji informacji rocznej także KRS wątpliwości te, o ile nie całkowicie usuwa, to przynajmniej w zasadniczym stopniu ogranicza. Nadmienić w tym miejscu należy, że ocena informacji rocznej może mieć swoje odzwierciedlenie w wysokości wynagrodzenia prezesa sądu. Dokonanie negatywnej oceny może być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia, w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku, na okres od miesiąca do roku. W razie oceny pozytywnej z wyróżnieniem natomiast może mieć miejsce podwyższenie dodatku funkcyjnego do wysokości 150% maksymalnej wysokości tego dodatku wskazanej w przepisach wykonawczych, na okres do roku.

Kolejne uprawnienia ministra sprawiedliwości, wynikające z art. 37g § 1 pkt 2–3 u.s.p., to ustalanie ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz kontrola wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych, a także wydawanie stosownych zarządzeń. Analizując powyższe, należy odwołać się do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, która przepis ten wprowadziła. Nowelizacja ta realizowała założenia wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, a zatem w głównej mierze miała prowadzić do postulowanego oddzielenia sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów od ewentualnego wykonywania przez nich zadań należących do władzy wykonawczej, czy działań *stricte* administracyjnych. W tym zakresie postrzegać zatem należy tę regulację jako uprawnienie ministra do podejmowania działań w ramach ogólnego nadzoru, a związanych z organizacją sądownictwa, zasadą ekonomicznego zarzadzania majątkiem sądu czy też działaniami związanymi z dbałością o rozwój i kształcenie kadr w sądownictwie oraz zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych, lokalowych, technicznych dla działalności sądów.

Szczególnym uprawnieniem ministra sprawiedliwości w ramach nadzoru administracyjnego jest prawo przeprowadzenia lustracji sądu, wydziału sądu lub też lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. Przepis § 2 art. 37g u.s.p. przewiduje takie uprawnienia w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń ministra, przewidzianych w analizowanym uprzednio art. 37g § 1 pkt 3. W tym względzie należy zwrócić uwagę na użyte przez ustawodawcę sformułowanie „istotne uchybienia w działalności sądu", co należy rozumieć w ten sposób, że ustawodawca ogranicza możliwość działania ministra jedynie do sytuacji wyjątkowych, w przypadku ustalenia, że uchybienia mają charakter zasadniczy, ważny i rzeczywiście, w sposób realny, wpływają negatywnie na działalność sądu. Przepisy nakazują przy tym zawiadomienie przez ministra prezesa sądu apelacyjnego o zarządzonej lustracji, jej zakresie i terminie. Samo przeprowadzenie lustracji może być powierzone sędziom wizytatorom, wyznaczanym przez prezesa sądu apelacyjnego. Przy czynnościach zleconych, wykonywanych w ramach lustracji, może każdorazowo być obecny i brać w nich udział przedstawiciel ministra – sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości. Może on zgłaszać uwagi do protokołu, obejmujące zarówno treść protokołu, czyli opis zagadnienia w lustrowanym sądzie, jak i diagnozę sytuacji czy odniesienie się do wydanych zarządzeń nadzorczych.

Na gruncie art. 37ga ustawy o ustroju sądów powszechnych minister sprawiedliwości uzyskał prawo do zwracania prezesowi lub wiceprezesowi sądu apelacyjnego uwagi na piśmie, w sytuacji stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych. Co istotne z punktu widzenia zakresu kompetencji ministra sprawiedliwości, ustawodawca przewidział prawo żądania

usunięcia skutków takowego uchybienia, a co szczególnie istotne, kompetencję tę połączył z uprawnieniem do obniżenia dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia – w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku na okres od miesiąca do sześciu miesięcy. Wydźwięk tych przepisów i ich ocenę w kontekście zarzutu ograniczenia niezawisłości łagodzi procedura zakładająca możliwość złożenia przez prezesa sądu pisemnych zastrzeżeń do ministra sprawiedliwości, a w przypadku ich nieuwzględnienia – obowiązek ministra przekazania zastrzeżeń do rozpoznania przez KRS.

Za element nadzoru zewnętrznego można uznać także procedurę odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Bez wątpienia relacja między prawem ministra sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu a nadzorem administracyjnym wynika wprost z regulacji art. 27 § 1 pkt 3 u.s.p. Przepis ten stanowi mianowicie o prawie odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w przypadku stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych. Przepis ten ulegał w ostatnim czasie wielu zmianom[25]. Generalnie prawo ministra do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu należy postrzegać w kategoriach przejawu dominacji władzy wykonawczej nad sądownictwem. Ocena jednak, jak dalece sięga ta dominacja i czy jest ona zagrożeniem dla samodzielności i niezależności sądownictwa zależy od szczegółowych rozwiązań przyjętych w obowiązujących przepisach. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r.[26] stwierdził niezgodność art. 27 u.s.p. w obowiązującej ówcześnie wersji z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP w części, w jakiej przepis ten upoważniał ministra sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii KRS, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Trybunał odnosił się do roli, jaką powinna odgrywać KRS w skutecznym blokowaniu prawa ministra do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu. Podkreślał przede wszystkim znaczenie sprzeciwu (opinii) KRS. Z jednej strony wskazując właśnie na konieczność zasięgania opinii KRS, a z drugiej utrzymując wprost, że negatywna opinia winna uniemożliwić ministrowi odwołanie prezesa i wiceprezesa sądu.

Odnosząc powyższe rozważania do obecnie obowiązujących – po nowelizacji z 12 kwietnia 2018 r.[27] – przepisów art. 27 § 1 pkt 1–3, w tym w szczególności do

25 Pierwotne jego brzmienie nie odnosiło się wprost do kwestii nadzoru administracyjnego, dawało jednak ministrowi sprawiedliwości ogólną kompetencję do odwołania prezesa i wiceprezesa w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie przez prezesa jego funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości – por. Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070.

26 K 12/03, OTK-A 2004/2/8.

27 Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 848.

analizowanego uprawnienia z zakresu nadzoru administracyjnego wynikającego z pkt 3 art. 27, dotyczącego prawa odwołania w sytuacjach związanych z negatywną oceną sprawowanego nadzoru administracyjnego, należy stwierdzić, iż przepisy te wciąż mogą budzić wątpliwości. W szczególności dotyczy to § 5a art. 27 u.s.p., w którym rola KRS przy odwołaniu prezesa lub wiceprezesa sądu pozostaje formalna, albowiem przepis pozostawia ministrowi jedynie możliwość („Minister Sprawiedliwości może") zasięgnięcia opinii KRS. Pozytywnie oczywiście należy odnotować fakt, że w przypadku wystąpienia do KRS z zamiarem odwołania, jej negatywna opinia będzie dla ministra wiążąca, pod warunkiem podjęcia jej przez KRS większością dwóch trzecich głosów. Pozytywem znowelizowanych przepisów jest też zapewnienie czynnego udziału w procedurze odwołania kolegium właściwego sądu. Każdorazowo odwołanie wymaga bowiem uzyskania opinii tego gremium. Pozytywna opinia kolegium upoważnia ministra do odwołania, negatywna natomiast – jak wskazano powyżej – daje jedynie prawo, ale nie obliguje ministra do wystąpienia do KRS o opinię tego organu.

W tym kontekście wydaje się, że zasadna byłaby jednak zmiana zmierzająca wprost do zagwarantowania KRS decydującego zdania w przedmiocie możliwości odwołania przez ministra prezesa czy wiceprezesa sądu, z zastrzeżeniem, iż zasięgnięcie opinii KRS jest obligatoryjne, a brak zgody KRS skutkuje blokadą prawa odwołania prezesa czy wiceprezesa sądu. Dopiero tak ukształtowane przepisy w pełni realizowałyby wytyczne wskazanego wyroku TK z 18 lutego 2004 r.

Uprawnieniem ministra sprawiedliwości w ramach nadzoru administracyjnego, które nie budzi poważniejszych wątpliwości[28] jest rozwiązanie przyjęte w § 21 rozporządzenia ministra sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, przewidujące prawo dla ministra do żądania informacji lub dokumentów, w tym akt spraw sądowych, niezbędnych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed ETPC w zakresie spraw dotyczących działalności sądów powszechnych. Stanowi ono realizację kompetencji przewidzianych w art. 37f § 2 *in fine* u.s.p. oraz art. 53c tej ustawy.

Wątpliwości z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej budziła obowiązująca do 5 stycznia 2018 r. treść § 20 powoływanego rozporządzenia. Stosowny przepis przewidywał, że w ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych minister sprawiedliwości może żądać przedstawienia informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych. W praktyce prowadzić to mogło – w powiązaniu z szeregiem innych przepisów formułujących kompetencje nadzorcze ministra – do faktycznego, zbyt daleko posuniętego zwiększenia możliwości oddziaływania przez ministra sprawiedliwości

28 Zob. T. Niemiec, *Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sprawy sądowej*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2013, nr 2, s. 21–25.

na wykonywanie funkcji jurysdykcyjnych przez sędziów[29] oraz wprowadzać dowolność samego żądania akt sądowych bez ograniczenia częstotliwości formułowania takich żądań[30]. Również TK uznał, że przyznanie ministrowi sprawiedliwości kompetencji w zakresie żądania dostępu do akt sądowych zakończonych prawomocnym wyrokiem, czy w szczególności akt spraw pozostających w toku, stanowi ograniczenie samodzielności sądownictwa[31]. Zauważyć jednak należy, iż Trybunał nie wykluczył całkowicie możliwości żądania w ramach nadzoru zewnętrznego akt sądowych. Rozdzielił jednak żądanie przez ministra akt sądowych po prawomocnym zakończeniu postępowania, kiedy możliwość naruszenia niezależności sądu jest ograniczona, od żądania akt sprawy w toku. Jak stwierdził, w tym drugim przypadku regulacja powinna odnosić się do takich sytuacji, „które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności"[32].

Działalność nadzorcza ministra sprawiedliwości, która budzi najmniej wątpliwości dotyczy bezpośredniego nadzoru nad działalnością sądów w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu – czynności o charakterze zarządzająco-organizatorskim[33]. Zgodnie z art. 32 u.s.p. dyrektora sądu powołuje i odwołuje minister sprawiedliwości. Ustala też wysokość jego wynagrodzenia (art. 32c u.s.p.). Rozwiązanie to nie powinno rodzić poważniejszych wątpliwości ustrojowych, albowiem nadzór w tym zakresie w żaden sposób nie wkracza w czynności bezpośrednio związane z zarządzaniem procesem orzekania czy tokiem postępowania sądowego, a zatem nie ma wpływu na funkcję jurydyczną sądów.

Dyrektor sądu jest organem, którego zwierzchnikiem służbowym jest minister sprawiedliwości, w konsekwencji dyrektor utracił status organu sądu. Instytucja dyrektora sądu wprowadzona została celem wsparcia prawidłowego wykonywania przez sąd wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej. Przy czym ustawodawca określił zakres kompetencji dyrektora w taki sposób, aby jego kompetencje nie obejmowały, także w sposób pośredni, podstawowej funkcji sądów, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W praktyce przedmiotem działań nadzorczych ministra w stosunku do dyrektorów sądów są czynności samych dyrektorów i podległych im służb urzędniczych, polegające na zapewnieniu odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych dla funkcjonowania sądu[34]. Takie rozwią-

29 R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2017, nr 2, s. 23.

30 A. Bałaban, *Zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawowych i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości jako nadzorcy wymiaru sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. 31, s. 523.

31 Por. uzasadnienie wyroku TK z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.

32 Por. uzasadnienie do wyroku TK z 8 maja 2014 r., U 9/13, OTK-A 2014/5, poz. 51.

33 Więcej na ten temat zob. m.in. T. Niemiec, *Nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2012, nr 4, s. 5–9.

34 Na temat kontroli zarządczej szerzej zob. A. Gajda, *Kontrola zarządcza w sądach powszechnych – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2017, nr 2, s. 11–27.

zanie, co poczytywać należy jako najbardziej pozytywnie, ma bowiem w praktyce odciążać prezesów sądów od wykonywania części czynności *stricte* administracyjnych. Do takich należą przede wszystkim czynności z zakresu finansów, kontroli finansowej, gospodarki i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, audytu wewnętrznego w tych obszarach oraz zwierzchnictwa służbowego i pracowniczego wobec pracowników sądu.

W tym zakresie przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych odsyłają do ustawy o finansach publicznych[35], a dokładnie do Działu I, rozdziału 6 zatytułowanego „Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych". Przepis art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi przy tym, że „Minister Sprawiedliwości zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej".

W ramach kompetencji nadzorczych wynikających z ustawy o finansach publicznych minister sprawiedliwości zobowiązany jest – w ustawowo wskazanym terminie do końca listopada każdego roku – sporządzać plan działalności na rok następny, m.in. dla sądów powszechnych. Plan ten – zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – powinien zawierać w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. Z kolei do końca kwietnia każdego roku minister sprawiedliwości sporządza sprawozdanie z wykonania planu oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok. Wykonanie tego zadania może powierzyć dyrektorowi sądu. Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów zostały określone w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych[36].

Oceny konstytucyjności instytucji dyrektora sądu dokonał TK w wyroku z 7 listopada 2013 r., nie zgadzając z argumentacją wnioskodawcy (KRS), że rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej, tj. Ministra Sprawiedliwości, i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom – dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami[37].

---

35 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

36 Dz.U. z 2012 r., poz. 1476.

37 K 31/12, OTK-A 2013/8/121.

W ramach nadzoru zewnętrznego postrzegać również należy obowiązek przedsięwzięcia przez ministra sprawiedliwości wszelkich działań, w tym w szczególności legislacyjnych, które w przyszłości przyczynią się do skutecznego eliminowania uchybień w działalności administracyjnej sądów.

Zauważyć jednak należy, że sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi przez ministra sprawiedliwości nie wyczerpuje w pełni jego uprawnień władczych wobec sądów. Poza wskazanymi kompetencjami „nadzoru administracyjnego" minister ma także uprawnienia w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, ustalania ich siedzib i obszarów ich właściwości (art. 20 pkt 1 u.s.p.); tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów (art. 19 u.s.p.); tworzy i przydziela sądom nowe stanowiska sędziowskie i asesorskie (art. 20a § 1 u.s.p.); powołuje prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych (art. 23, art. 24 i 25 u.s.p.); decyduje o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe w przypadkach określonych w ustawie[38], w szczególności w wyniku orzeczenia kary dyscyplinarnej (art. 75 § 3 u.s.p.); wydaje decyzje w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe (art. 75b § 3 u.s.p.) i analogicznie w stosunku do asesorów (art. 106l § 3 u.s.p.); deleguje sędziów do pełnienia obowiązków poza sądem będącym miejscem służbowym sędziego (art. 77 § 1 u.s.p.); wydaje decyzje – w stosunku do prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego – w przedmiocie wyrażenia zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia (art. 86 § 5 u.s.p.); powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego (art. 112b u.s.p.); zaskarża orzeczenia sądów dyscyplinarnych (art. 121 § 1 u.s.p.); zarządza natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny (art. 130 § 1 i § 2 u.s.p.); występuje o wznowienie postępowania dyscyplinarnego (art. 125 u.s.p.). Jest też dysponentem części budżetu państwa odpowiadającej sądom powszechnym (art. 177 § 1 u.s.p.).

Szczególnie kompetencja w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, ustalania ich siedzib i obszarów właściwości może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady niezależności i odrębności sądów od innych władz, jako zbyt daleko idąca ingerencja w ideę niezależnego funkcjonowania sądów[39]. W praktyce

38 Co do zasady przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą (art. 75 § 1 u.s.p.). Zgoda sędziego na przeniesienie nie będzie wymagana w przypadku: 1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; 2) niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 6 u.s.p.; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub KRS; 4) przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej (art. 75 § 2 pkt 1–4).

39 S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2012, nr 2, s. 40.

bowiem decyzje władzy wykonawczej w tym przedmiocie zawsze mogą być skażone zarzutami o względach politycznych czy personalnych. Zgodzić się należy, że w tym zakresie jedynym organem władnym do podejmowania takich rozstrzygnięć winien być parlament. Ewentualnie, przy pozostawieniu dotychczasowego rozwiązania, zasadne byłoby wprowadzenie wiążącej opinii KRS. Jak zauważył B. Banaszak, to, gdzie będzie siedziba sądu, ma bowiem wpływ na realizację prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), a prawa jednostki winny być regulowane ustawą, a nie rozporządzeniem[40].

Podobnie rzecz ma się z kompetencją ministra do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Uprawnienia ministra są w tym zakresie daleko posunięte, albowiem w praktyce to sam minister, bez konsultacji ze środowiskiem sędziowskim danego sądu, dokonuje wyboru kandydata. Przepisy te przyznają ministrowi dyskrecjonalną władzę przy powoływaniu prezesów sądów będących organami władzy sądowniczej. W ocenie TK „nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone przez organ władzy wykonawczej może powodować nieuprawniony wpływ ministra za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa na działalność orzeczniczą". Zdaniem Trybunału, aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zatem zapewnienie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania prezesa, choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii[41]. Podobnie wypowiadał się S. Dąbrowski, stwierdzając, że w przypadku pozostawienia trybu powoływania prezesów sądów powszechnych przez ministra sprawiedliwości konieczne byłoby wprowadzenie zasady, że powołuje ich on spośród grona dwóch–trzech kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sędziów właściwego sądu[42].

Jak wynika z poczynionych rozważań, nadzór administracyjny ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi należy rozumieć nie tylko jako pewien zakres uprawnień, lecz także jako obowiązek podjęcia działań mających na celu umożliwienie prawidłowego toku urzędowania, działania sądów przy wykonywaniu przez nie obowiązków w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przy tym nie ulega wątpliwości, że wszelkie regulacje dotyczące sprawowania nadzoru powinny mieć rangę ustawową i być precyzyjnie dookreślone, aby wykluczyć możliwość wpływania na sądy (działalność orzeczniczą sędziów) za pomocą instrumentów nadzoru.

Zauważyć w związku z tym należy, iż Konstytucja RP nie przewiduje jakiejkolwiek formy oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą, czy to ze strony rządu, czy też w postaci nadzoru ministra sprawiedliwości. Z tego względu wszel-

40 Zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją…*, s. 74.
41 Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.
42 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska…*, s. 88.

kie rozwiązania prawne w tym zakresie winny być wprowadzane bardzo ostrożnie. Niewątpliwie, jak wskazałem wcześniej, samą instytucję nadzoru administracyjnego wykonywanego przez ministra sprawiedliwości należy uznać za dopuszczalną, co potwierdził TK w swoim orzecznictwie. Jest to też rozwiązanie, co do zasady, uznawane za właściwe w państwach demokratycznych. Niemniej jednak – w świetle postanowień ustawy zasadniczej, określając ministrowi zakres uprawnień nadzorczych nad sądami powszechnymi – należy być bardzo ostrożnym w ustaleniu głębokości tej regulacji i charakteru powierzonych zadań nadzorczych.

Podstawowy problem w tym zakresie to wątpliwość związana z pogodzeniem funkcjonującego obecnie systemu nadzoru administracyjnego sprawowanego przez ministra sprawiedliwości z zasadą podziału władzy. Wobec braku wyraźnie zakreślonych granic oraz szerokiego ujęcia zakresu nadzoru ze strony ministra istnieje bowiem realne ryzyko nadmiernego rozszerzenia granic nadzoru, co z kolei może być postrzegane w kategoriach jego upolitycznienia. Słusznie podnosi S. Dąbrowski[43], że „Oceniając oddzielnie poszczególne uprawnienia ministra sprawiedliwości w stosunku do sędziów i sądów powszechnych, można uznać, że większość z nich mieści się w ramach konstytucyjnego równoważenia się władz". Autor konkluduje jednak w całokształcie swoich rozważań, iż „suma tych uprawnień jest tak duża, że czyni wątpliwą niezależność sądów powszechnych od władzy wykonawczej".

Dlatego też ustawodawca, korzystając z przyznanej mu swobody, winien w kwestii nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi przede wszystkim monitorować stan istniejących w tym względzie przepisów w aspekcie skuteczności założonych celów i przyjętych rozwiązań legislacyjnych, tak aby w miarę możliwości doprowadzić do sytuacji równomiernego rozłożenia odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości pomiędzy władzę wykonawczą a władzę sądowniczą. Należy przy tym zgodzić się z twierdzeniami, że model nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi winien zmierzać do ograniczania roli władzy wykonawczej w działalności nadzorczej nad sądami powszechnymi – tak, by faktyczny nadzór był jak najmniej dolegliwy dla organów władzy sądowniczej, a zasadniczy ciężar wykonywania czynności nadzorczych został przekazany poza zakres kompetencji władzy wykonawczej, np. prezesom sądów jako organom wymiaru sprawiedliwości.

W tym aspekcie warte rozważenia są pomysły przekazania całości nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego[44] lub KRS. Odnosząc się do pierwszego z zasygnalizowanych rozwiązań, K. Markiewicz stwierdził, iż „rozwiązanie to ma ten plus, że osoba o niekwestio-

43 *Ibidem*, s. 87.

44 Koncepcje takie są zgłaszane od dawna – zob. m.in. P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego*, Warszawa 2007, s. 483.

nowanym autorytecie moralnym i prawniczym gwarantowałaby profesjonalizm i naturalne poszanowanie niezawisłości”[45]. Gwarantowałoby to także odseparowanie sądów od nacisków politycznych, analogicznie do tego, jak funkcjonuje to w sądownictwie administracyjnym, gdzie uprawnienia te przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. To rozwiązanie zresztą doskonale sprawdza się w praktyce funkcjonowania sądów administracyjnych, a wręcz uznawane jest za wzorcowe[46]. Powszechnie dostrzega się też konieczność zwiększenia roli organów sądu i KRS w nadzorze administracyjnym nad sądami poprzez włączenie ich w zadania z zakresu szeroko pojętego nadzoru administracyjnego nad działalnością nadzorczą sądów.

Natomiast w przypadku utrzymania koncepcji nadzoru sprawowanego przez ministra sprawiedliwości w doktrynie postuluje się jego ograniczenie do działalności *stricte* administracyjnej, kontroli zarządczej – wykorzystania infrastruktury sądowej, środków finansowych[47].

Podsumowując – zasadne byłoby wszczęcie szeroko zakrojonej, merytorycznej dyskusji nad zagadnieniem sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi, w szczególności poprzez określenie jego podmiotowego usytuowania (pozostawienie w gestii ministra sprawiedliwości, przekazanie do kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub KRS) oraz zakresu tego nadzoru. Debata taka winna się toczyć w kręgach przedstawicieli nauki prawa, w kręgu praktyków, ze szczególnym uwzględnieniem sędziów oraz przedstawicieli władzy wykonawczej.

Santrauka

Teisingumo Ministras kaip bendrų teismų administracinės priežiūros institucija

Lenkijos teisiniuose nuostatuose numatyta, kad teisingumo vykdymo administracinę priežiūrą vykdo teisingumo ministras, tačiau ji yra taikoma tik bendriesiems teismams. Konstitucinio Teismo jurisprudencija priėmė ministro priežiūrą, susijusią su teismų administracine veikla, manydama, kad tai pateisina būtinybe užtikrinti organizacines

45 K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011, s. 2937.

46 T. Ereciński, *Dobrzy sędziowie są najważniejsi*, „Iustitia” 2001, nr 3, s. 149; W. Jakimko, *Glosa do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 163–164; K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości…*, s. 2939.

47 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska…*, s. 89.

ir finansines sąlygas teismų veikimui ir tinkamai panaudoti jos veiklai skirtus biudžeto išteklius.

Išsami taikymo sritis ir priežiūros formos yra reglamentuojamos įstatyme – Bendrų teismų teisės įstatymas, kuris padalija ministro ir teismų pirmininkų priežiūros įgaliojimus. Ministro priežiūrą apima daugiausiai teisėjų pirmininkų vykdomos vidaus administracinės priežiūros reguliarumo ir veiksmingumo analizė ir vertinimas. Be to, vykdant priežiūrą, ministras turi teisę atlikti teismo, teismo skyriaus ar teismo pirmininko priežiūros veiklos liudijimą.

Išorės priežiūros elementas taip pat yra ministro teisė atleisti teismo pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Konstitucinis tribunolas atkreipė dėmesį į vaidmenį, kurį turėtų vaidinti Nacionalinė teismų taryba, siekiant veiksmingai bluokoti ministro teisę atleisti teismo pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Jis nurodė, kad būtina kreiptis į Nacionalinį teismų registrą, darant prielaidą, kad institucijos neigiama nuomonė turėtų užkirsti kelią ministrui atleisti pirmininką arba teismo pirmininko pavaduotoją. Dabartiniame teisės akte Nacionalinio teismo registro vaidmuo lieka formalus, nes ši nuostata ministrui suteikia tik galimybę („teisingumo ministras gali") konsultuotis su nacionaliniu teismų registru. Ministras taip pat yra atsakingas už teismų veiklos priežiūrą, vykdant teismo direktoriui pavestas užduotis. Praktikoje teismų direktoriai vykdo priežiūrą, susijusią su pačiu direktoriu ir jiems pavaldžiu tanybu veikla, kuri užtikrina tinkamas organizacines ir technines teismo veiklos sąlygas.

Plataus masto ministro įgaliojimai yra susiję su teismų kūrimu ir panaikinimu, jų būstinės ir jurisdikcijos sričių nustatymu. Pirmiau minėtos kompetencijos gali sukelti pagrįstų abejonių dėl teismų nepriklausomumo ir atskirties nuo kitų institucijų principo. Vienintelis organas, įgaliotas priimti tokius sprendimus, turėtų būti parlamentas. Kita vertus, jei būtų paliktas esamas sprendimas, tada Nacionalinės teismo registro privalomosios nuomonės pateikimas. Tas pats pasakytina ir apie bendrų teismų pirmininkų ir pirmininkų pavaduotojų paskyrimą.

Atliekant analizę, autorius numato apsvarstyti galimybę perduoti visą bendrą teismų administracinę priežiūrą Aukščiausiojo Teismo pirmininkui arba Nacionaliniam teismo registrui, kuris visiškai užtikrintų teismų atskyrimą nuo bet kokio politinio spaudimo.

Literatura

Bałaban A., *Zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawowych i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości jako nadzorcy wymiaru sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. 31.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.

Banaszak B., *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 5.

Dąbrowski S., *Niezależność sędziowska a podział władz*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę*

sądowniczą. Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności, Warszawa 2009.

Dąbrowski S., Łazarska A., *Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2012, nr 2.

Ereciński T., *Dobrzy sędziowie są najważniejsi*, „Iustitia" 2001, nr 3.

Gajda A., *Kontrola zarządcza w sądach powszechnych – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2017, nr 2.

Gołąb S., *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929.

Gutowski J., *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy" 2003, nr 1.

Jakimko W., *Glosa do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 2.

Markiewicz K., *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011.

Niemiec T., *Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sprawy sądowej*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2013, nr 2.

Niemiec T., *Nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2012, nr 4.

Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.

Piotrowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2017, nr 2.

Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.

Sarnecki P., *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego*, Warszawa 2007.

Sobczak J., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2015, nr 4.

Sobieralski K., *Nadzór w sądownictwie*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny*, Wrocław 2006.

Wierzbowski M., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Akty prawne

Ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137.

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 888 ze zm.

Ustawa z 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 23.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 848.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2009 r. w sprawie delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz świadczeń przysługujących sędziom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby, Dz.U. nr 98, poz. 824.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 1476.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 69.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93.

Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, Dz. Praw Państwa Polskiego nr 1, poz. 1.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000/6/189.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004/2/8.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8/121.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2014 r., U 9/13, OTK-A 2014/5/51.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015/9/147.