Agnieszka Bień-Kacała¹

**Konstytucyjne podstawy prawa do sądu
(zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)**

Słowa kluczowe: prawo do sądu, ustawa, władza sądownicza

Keywords: right to a fair trial, statute, judicial power

Streszczenie

W artykule podkreślono istotne i wielowymiarowe znaczenie zasady ustawowej regulacji władzy sądowniczej. Z jednej strony mamy do czynienia z ważnym elementem prawa do sądu. Zasada ta stanowi gwarancję niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów. Z drugiej strony łączy ona judykatywę z wolą Narodu formułowaną w drodze wyborów i odzwierciedlaną w organach skupiających przedstawicieli Narodu. Niemniej jednak ostatnie wydarzenia i stan niepewności wokół Trybunału Konstytucyjnego wskazują, że ustawa regulująca pozycję organów władzy sądowniczej powinna odpowiadać pod względem materialnym i formalnym warunkom określonym w Konstytucji zatwierdzonej przez suwerena w referendum.

Summary

**Constitutional basis of the right to a fair trial
(principle of statutory regulation of the judiciary)**

The article emphasizes the importance of multidimensional character of principle of statutory regulation of the judiciary. The principle is recognized as an important ele-

¹ Autorka jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: abien@law.umk.pl.

ment of the right to a fair trial. It guarantees judicial independence. The principle binds fulfilling of the judiciary power with the will of the Nation. However recent political crisis connected with the Constitutional Court indicates that the statutes regulating the position of the judiciary should correspond with the substantive and formal constitutional requirements.

I.

Konstytucyjne prawo do sądu zostało bardzo dobrze przeanalizowane w doktrynie konstytucyjnoprawnej, nauce praw człowieka i orzecznictwie sądowym. Przedmiotem niniejszego opracowania nie mogą się zatem stać wątki, które są stałym elementem publikacji dotyczących zawartego w tytule zagadnienia. Kwestią często niedocenianą jest formalna strona prawa do sądu, dotycząca zwłaszcza kompetencji regulacyjnych w zakresie władzy sądowniczej. Jak ważna jest to sprawa, świadczą wydarzenia dotyczące Trybunału Konstytucyjnego na przełomie lat 2015 i 2016. Tym właśnie problemom poświęcony zostanie niniejszy artykuł.

II.

W zakresie prawa do sądu w interesującym nas formalnym ujęciu istotne znaczenie posiada wyrok TK z 24 października 2007 r. (SK 7/06). W orzeczeniu tym TK podsumował dotychczasowe orzecznictwo oraz zwrócił uwagę na dodatkowe elementy konstrukcyjne prawa do sądu. Wyrok ten dotyczył konstytucyjności powierzenia asesorom czynności sędziowskich. Problemem była zgodność z ustawą zasadniczą dopuszczalności powierzenia przez ministra sprawiedliwości pełnienia czynności sędziowskich w sądzie rejonowym asesorowi sądowemu, czyli osobie, która nie miała statusu sędziego odpowiedniego sądu. Jak słusznie zauważył TK, regulacja wymiaru sprawiedliwości powinna uwzględniać wartości wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Chodzi przede wszystkim o dążenie do zapewnienia sprawiedliwego rozstrzygnięcia przez organ niezawisły,

bezzstronny i niezależny². Konstrukcja prawna instytucji asesora sądowego powodowała, że mieliśmy do czynienia między innymi z problemem braku niezależności asesora od instytucji pozasądowej, jaką jest minister sprawiedliwości (podmiot zaliczany do egzekutywy i obsadzany z klucza politycznego). Rozdzielenie sfer działalności państwa w ramach sprawowania władzy sądowniczej ma zatem kluczowe znaczenie dla ochrony praw jednostki.

W odniesieniu do istoty prawa do sądu w ujęciu organizacyjnym TK wskazał w omawianym wyroku, że obejmuje ono klasyczne elementy, w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności oraz 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia³. Znaczenie omawianego wyroku związane jest z tym, że TK zrekonstruował czwarty, bardzo ważny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Zostało ono zaliczone do elementów konstytucyjnego prawa do sądu⁴, a zatem wszelkie sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP powinny być rozpatrywane przez sądy wymienione w ustawie zasadniczej, które jednocześnie muszą spełniać następujące wymogi: 1) właściwości; 2) niezależności; 3) bezstronności i 4) niezawisłości. Należy przy tym zauważyć, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP odnosi niezależność i niezawisłość do sądu. Inne przepisy konstytucyjne odnoszą cechę niezależności do sądów, a cechę niezawisłości – do sędziów. Niezależność, niezawisłość i bezstronność sądu i sędziego pozostają jednak w ścisłym związku. TK, wyjaśniając znaczenie pojęcia niezależnego sądu, przypominał, że niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Trybunał zauważył jednocześnie, iż z Konstytucji RP wynika zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów. Niezawisły i niezależny sąd

² M. Serwaniec, *Sądownictwo*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 461.

³ A. Niznik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 240–242.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 238–239; B. Stępień-Załuca, *Prawo do sądu*, [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, red. H. Zięba-Załuca, Rzeszów 2015, s. 50.

to z założenia sąd składający się z sędziów. Jako wprost przewidziany wyjątek wskazany jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie (art. 182 Konstytucji RP). Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Przede wszystkim wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji RP. Muszą być także spełnione wszystkie istotne „materialnie” warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi ona odpowiadać wzorowi niezawisłości wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.

Kategoria niezależności (art. 173 Konstytucji RP) oraz niezawisłości sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP) dotyczy także TK. W tym sensie chroniona powinna być wręcz separacja TK od pozostałych organów państwa oraz kategoria podległości sędziów konstytucji. W tym celu niezbędne jest między innymi zachowanie takich procedur powołania sędziów, które uniezależnią ich od organów powołujących, w tym zwłaszcza od czynnika politycznego. Trybunał nie pełni funkcji ochronnej względem organów, lecz względem legitymowanego porządku konstytucyjnego, w tym opisanych w nim praw i wolności człowieka i obywatela. Z uwagi na tak istotne osadzenie ustrojowe pozycja tego organu powinna podlegać szczególnej ochronie z punktu widzenia jego niezależności i niezawisłości sędziów.

III.

Niezależna pozycja władzy sądowniczej (sądów i trybunałów) gwarantowana jest między innymi przez zasadę ustawowej regulacji władzy sądowniczej⁵.

⁵ Szerzej pisałam o tym w: *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa*

Konstytucja RP z 1997 r. nie formułuje jej wprost. Incydentalnie występuje ona w doktrynie jako jeden z elementów zasady niezależności sądownictwa w zakresie organizacji i funkcjonowania organów „trzeciej” władzy dotyczący wymagania ustawowej regulacji jej ustroju⁶. Wyjątkowo właściwie pojmowana jest w kategoriach gwarancji zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Wyrazem jej ma być wymaganie ustawowej (wyłącznie) formy określenia organizacji sądownictwa i zakresu jurysdykcji poszczególnych sądów⁷. W kontekście wspomnianego wyroku TK z 24 października 2007 r. (SK 7/06) wydaje się, że możemy doprecyzować zdanie trybunalskie w zakresie czwartego elementu prawa do sądu w postaci prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Kwestie te powinny zostać uregulowane w ustawie z ograniczoną możliwością przekazania kluczowych materii do regulacji w rozporządzeniu. Z pewnością niedopuszczalne jest regulowanie zasady w innych samoistnych aktach prawnych (np. uchwałach Sejmu). Doprecyzowanie tego elementu związane jest z wyróżnieniem ogólnej konstytucyjnej zasady ustawowej regulacji władzy sądowniczej.

Konstytucyjny zakres zasady ustawowej regulacji władzy sądowniczej konstruowany jest na podstawie przepisów ustawy zasadniczej. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. wymaga zatem ustawy dla określenia ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2). Co do zasady sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach (art. 177). Wyjątek dotyczy spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, w tym Sądu Najwyższego. Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184). Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Ustawowego określenia wymaga także udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182). Regulacja ta ma duże znaczenie dla sądów i ich wyroków ze względów legitymizacyjnych. Waż-

władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 452–465.

⁶ B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 388.

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 777–778.

nym centralnym organem konstytucyjnym stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest Krajowa Rada Sądownictwa. Jej ustrój, zakres działania i tryb pracy oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji RP). W przypadku pozostałych organów władzy sądowniczej, czyli Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu, organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa (art. 197 i 201 Konstytucji RP). Konstytucja zatem w kluczowych sprawach związanych z organizacją i funkcjonowaniem organów władzy sądowniczej przewiduje ustawę jako właściwą formę regulacyjną. Z charakteru ustawy jako źródła prawa o nieograniczonym zakresie przedmiotowym możemy wyciągać wniosek, że nie jest to wyliczenie o charakterze limitującym, tylko przykładowym.

Zasada ustawowej regulacji judykatury służy zachowaniu cechy niezależności władzy sądowniczej, zwłaszcza od władzy wykonawczej. W powiązaniu zaś z władzą ustawodawczą poprzez ustawę dochodzi do podkreślenia więzi między władzą sądowniczą a Narodem. Deficyt w tym zakresie jest wyraźnie dostrzegalny w doktrynie. Oznacza to jednak konieczność zastosowania ustawy we wszystkich elementach regulacyjnych, niedopuszczalne jest posługiwanie się przez organy władzy ustawodawczej inną formą prawotwórczą. Możliwość podejmowania działań na podstawie regulaminu Sejmu czy Senatu musi zostać skorelowana z dopuszczalną konstytucyjnie (art. 112 Konstytucji RP) zewnętrzną treścią tego aktu. W tym kontekście istotny jest wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. (K 34/15). TK słusznie zauważył, że kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. W związku z tym na ustawodawcy spoczywa obowiązek uregulowania tej problematyki w ustawie w taki sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego TK, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego. W wyroku z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15) TK zauważył ponadto, że zgodnie z art. 197 Konstytucji RP ustawa ma określać organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed tym organem, zadaniem ustawodawcy jest więc doprecyzowanie konstytucyjnych zasad regulujących status

TK. Ustawodawca zwykły nie może modyfikować postanowień konstytucyjnych. Tymczasem w drodze ustawy prezydent został włączony w szeroko rozumiany tryb obsadzania stanowiska sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze wyboru sędziego TK jedynie udział Sejmu. Dodatkowo Sejm w nieuprawniony konstytucyjnie sposób przy wykorzystaniu uchwał, których treść oraz kontekst kompetencyjny implikują kwalifikowanie ich jako niewiążących prawnie instrumentów, chciał w sposób skuteczny prawnie unieważnić wybór sędziów TK (postanowienie z 7 stycznia 2016 r., U 8/15). Skuteczność tego działania pod względem prawnym może budzić uzasadnione wątpliwości, niewątpliwie w wymiarze faktycznym ze skutecznością taką mamy do czynienia. Przy czym zdania odrębne zgłoszone do postanowienia Trybunału wprost odnoszą się do skuteczności prawnej działania Sejmu podjętego niewątpliwie z naruszeniem norm konstytucyjnych.

Organy wymiaru sprawiedliwości, a także TK pozostawać powinny pod ochroną ustawy z uwagi na szczególne powiązanie władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki (art. 45 Konstytucji RP). Separowanie judykatury w ramach podziału władzy podkreśla brzmienie art. 173 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Niezależność sądów traktowana jest jako jeden z dwóch aspektów niezawisłości⁸. Pierwszy z nich jest atrybutem sędziów, drugi sądów. Niezależność odczytywana jest jako pełna samodzielność organizacyjna władzy sądowniczej, czyli samodzielność jej struktur. Brak jest podległości organom pozostałych władz. Oddzielenie władzy sądowniczej dotyczy przede wszystkim sfery organizacyjnej oraz funkcji wymierzania sprawiedliwości przez sądy (poza aktem łaski i amnestii, względnie abolicji) i wykonywania władzy sądowniczej w zakresie konstytucyjnie przypisanym Trybunałom⁹. Oznacza to także, że kontrola w ramach funkcji orzeczniczej może się odbywać tylko przez organy władzy sądowniczej. Ingerencja ze strony innych podmiotów jest dopuszczalna, ale jedynie w sferę pozaorzecniczą i w zakresie określonym w ustawie. Niemniej jednak zaznacza się pewien wpływ, w szczególności kreacyjny, pozostałych władz na judykaturę. Z tych procedur wyłączona jest przede wszystkim

⁸ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 215–216.

⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 551; M. Rączka, *Ustrój sądownictwa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 459–460.

Rada Ministrów. Wydarzenia związane z wyborem i powołaniem na stanowisko sędziów Trybunał Konstytucyjny w 2015 r. dają podstawę do postawienia pytania, czy wyłączenie rządu z tej procedury jest wystarczające. Z powołanych orzeczeń TK można wyciągnąć wniosek, że kreacyjnym czynnikiem sprawczym uczyniony został prezydent – wbrew unormowaniu art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Uwzględniając poczynione tutaj uwagi, należy podkreślić, że ustawowa regulacja działania judykatury stanowi konieczną gwarancję jej niezależności. Z uwagi na ukształtowanie systemu źródeł prawa w Polsce należy wprowadzić przy tym pewną regułę porządkującą. Zasadą powinna być przewaga ustawy, a w regulacji podustawowej ograniczenie kompetencji organów władzy wykonawczej. Zatem ustawa jako akt o szczególnych cechach i szczególnej pozycji w konstytucyjnym systemie źródeł prawa gwarantuje niezależność władzy sądowniczej od nieuprawnionego wpływu ze strony pozostałych władz i innych organów. Sędziowie są związani konstytucją i ustawami (w odniesieniu do sędziów TK wyłącznie konstytucją). Tylko poprzez te ustawy legislatura może kształtować merytoryczne treści orzeczeń sądowych oraz procedurę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Nie oznacza to eliminacji rozporządzenia wydanego na podstawie szczegółowej delegacji ustawowej i w celu wykonania ustawy¹¹. Powoduje zwiększenie „głębokości” (szczegółowości) regulacji ustawowej. W tym przypadku ustawa powinna posiadać cechę zupełności.

IV.

Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej odgrywa także znaczenie w kontekście powiązania władzy sprawowanej w Rzeczypospolitej Polskiej z wolą suwerena. Pamiętać trzeba, że sądy i trybunały wiążane są konstytucyjnie z Rzeczpospolitą Polską, nie zaś z Narodem. Najdobitniej świadczy po tym treść art. 174 Konstytucji RP. Jedynie pośrednio możemy interpretować związek z obywatelami przez kategorię dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji).

¹⁰ L. Garlicki, *Artykuł 178, uwaga 13*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 12.

¹¹ Idem, *Artykuł 176, uwaga 11*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 10.

tucji RP). Ustawa (obok konstytucji uchwalonej przez Naród w referendum) pochodzi niewątpliwie od przedstawicieli Narodu i poprzez fikcję prawną reprezentacji jest ściśle powiązana z jego wolą¹². Tylko takim aktem mogą być związani sędziowie (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

W literaturze wiąże się problem pochodzenia władzy sędziowskiej z legitymizacją i wskazuje się jej trzy elementy¹³. Po pierwsze, uzasadnienie pośrednie przez nominację ze strony prezydenta. Głowa państwa działa przy tym, podkreślając rangę obsadzanego urzędu, i równocześnie stanowi czynnik gwaranta przestrzegania norm ustawy zasadniczej. W odniesieniu do sędziów TK w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (K 34/15) TK podkreślił, że rola prezydenta w szeroko rozumianej procedurze powoływania członków sądu konstytucyjnego jest podporządkowana w swej istocie skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Udział głowy państwa w procedurze zmierzającej do rozpoczęcia urzędowania nowo wybranego sędziego TK nie może być utożsamiany z kompetencją do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 Konstytucji RP. Prezydent nie rozpatruje wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, a jedynie podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi. Po drugie, czynnikiem legitymizującym ma być udział w procedurze nominacyjnej sędziów Krajowej Rady Sądownictwa o mieszanym składzie złożonym z przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z drugiej strony pamiętać należy o tym, że w istocie decyzję podejmuje organ o przeważającym składzie sędziowskim. Mamy więc raczej do czynienia z gwarancją niezależności wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie wreszcie, udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ma zapewnić należytą demokratyczną legitymizację judykatywie. O jego rozmiarze i formie decyduje jednak ustawodawca. Obecnie mamy do czynienia z formułą daleko ograniczonego udziału obywateli w wymierzaniu sprawiedliwości.

¹² B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 190–192.

¹³ J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sędziowskiej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 357–381.

Elementy te poddawane są słusznej krytyce¹⁴. Legitymizacja władzy sądowniczej wiązana powinna być z ustaloną konstytucyjnie i zatwierdzoną przez Naród w referendum pozycją prawną wchodzących w jej skład organów. W kontekście czynionych tutaj uwag bardzo ważnym elementem legitymizującym władzę sądowniczą powinna być również zasada jej ustawowej regulacji. Będzie to szczegółowa kategoria funkcji legitymizacyjnej prawa, w ramach którego doniosłe znaczenie przypisuje się ustawie¹⁵. W ten sposób na zasadach ustalonych w ustawie zasadniczej suweren ustala wiążące reguły działania niezależnych i oddzielonych od pozostałych organów wykonujących należącą do Narodu władzę. Uznać chyba można, że należyta legitymizacja wzmacnia cechę niezależności. Gwarancją jej jest między innymi zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej. Bez wątpienia także chodzi o ustawę, która od strony materialnej i formalnej powinna odpowiadać wymaganiom stawianym jej przez konstytucję oraz nie może być instrumentem zaspokajania doraźnych interesów politycznych. W tym kontekście należy odwołać się do wyroku TK z 3 grudnia 2015 r. (K 34/15). Trybunał zauważył w nim, że zabezpieczeniem zasady nadrzędności konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest między innymi sądowa kontrola konstytucyjności norm sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach rządów totalitarnych nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej

¹⁴ Poglądowi temu wyraźnie sprzeciwia się A. Bałaban, *Prawna pozycja władzy sądowniczej w III RP (ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa powszechnego)*, [w:] 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 212. W artykule Autor szeroko omawia także problem relacji między władzami, a zwłaszcza władzą wykonawczą w kontekście działalności prawotwórczej.

¹⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 90.

materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić. Dodatkowo odwołać się należy do wyroku z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15), w którym TK zauważył możliwość wystąpienia nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w sferę władzy sądowniczej. Może ona godzić w zasadę niezależności Trybunału względem innych władz, a w konsekwencji w zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji RP). Rozwiązania odnoszące się do statusu organów kierowniczych TK, a zwłaszcza do kształtowania ich kadencyjności, wiążą się ściśle z zasadą niezależności samego TK. Niezależność ta zakłada przede wszystkim takie oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne Trybunału od organów innych władz, dzięki któremu zostaje mu zapewniona pełna samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Podkreślić zatem należy, że w odniesieniu do zasady ustawowej regulacji władzy sądowniczej nie chodzi o jakąkolwiek ustawę, lecz o ustawę spełniającą warunki konstytucyjności pod względem materialnym i formalnym, w tym kompetencyjnym.

V.

W związku z ustaleniem, że wiodącym źródłem prawa w interesującym nas zakresie powinna być ustawa o charakterze zupełnym, poruszyć wypada kwestie aktów wykonawczych. W kontekście rozporządzeń istotny jest wyrok TK z 19 listopada 2009 r. (K 62/07) dotyczący Krajowej Rady Sądownictwa. Podmiot ten czuwa nad brakiem zagrożeń dla chronionych wartości (niezależność sądów, niezawisłość sędziów), które mogą pojawić się w systemie prawnym¹⁶. Sprawa rozpatrywana przez Trybunał została wszczęta na skutek wniosku KRS. Wątpliwości wnioskodawcy wzbudził sposób uregulowania trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa. Konstytucja w art. 187 ust. 4 wyraźnie wskazuje, że tryb, działanie Rady i postępowanie przed nią należą do materii ustawowej. Tymczasem art. 12 ust. 6 ustawy o KRS przekazał tę materię prezydentowi do określenia w drodze aktu podustawowego. W doktrynie zauważono ten problem, identyfikując wątpliwości w za-

¹⁶ P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 204.

kresie kompetencji prawodawczej¹⁷. Właściwość prezydenta w kontaktach z KRS dotyczy ważkich spraw powoływania sędziów. Z drugiej jednak strony najmniej wątpliwości co do kompetencji prawotwórczej władzy wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej budzi właśnie przyznanie tych uprawnień głowie państwa z pominięciem rządowego segmentu egzekutywy. W opinii wnioskodawcy ustawodawca w sposób nieuprawniony przekazał do regulacji podustawowej sprawę zastrzeżone przez Konstytucję do materii ustawowej. Ponadto, zaskarżony przepis nie spełniał konstytucyjnych wymagań w stosunku do upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Zarzut dotyczył głównie braku wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. W samym akcie zamiast konkretyzacji występowało sprzeczne z Konstytucją uzupełnienie treści ustawy. TK zwrócił uwagę na to, że ustrojodawca zobowiązał ustawodawcę zwykłego do określenia ustroju, zakresu działania i trybu pracy KRS na poziomie ustawy. Mniej istotne kwestie związane z trybem pracy danego organu ustawodawca może przekazać do uregulowania aktem podustawowym. Trybunał w swoim orzecznictwie zwracał już uwagę, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę¹⁸. Zbyt oszczędna treściowo regulacja ustawowa wywołuje konieczność odesłania do rozporządzenia normującego te kwestie, które powinny się znaleźć w ustawie, ale się w niej nie znalazły. W ten sposób podstawą działania centralnego organu konstytucyjnego staje się nie ustawa, jak tego wymaga Konstytucja, ale rozporządzenie. W przypadku, gdy ustawa nie reguluje w sposób wystarczający albo w ogóle nie reguluje danej materii, przekazanie jej do uregulowania w akcie wykonawczym prowadzi do niedopuszczalnego uzupełnienia ustawy aktem niższej rangi. Pozostawienie władzy wykonawczej możliwości samodzielnego kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej prowadzi w ten sposób do naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego zakazujących ustawodawcy przekazywania funkcji prawodawczych organom

¹⁷ A. Bałaban, *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 84; P. Tuleja, *op.cit.*, s. 211–212.

¹⁸ Na przykład wyrok TK z 23 października 1995 r., K 4/95, OTK ZU 1995, poz. 31 oraz wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80.

władzy wykonawczej¹⁹. Poza tym zakres regulowany aktem wykonawczym nie może wykraczać poza materię ustawową.

Istotne dla nas jest poza tym stwierdzenie TK, że w przypadku kompetencji należących do organów kolegialnych należy rozróżnić z jednej strony określenie przedmiotu i zakresu kompetencji oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji, a z drugiej strony szczegółowe, wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegialnego, do których należą między innymi zasady dotyczące zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad i porządku głosowania oraz szczegółowe prawa i obowiązki członków organu kolegialnego związane z udziałem w obradach. Pierwsza grupa spraw wymaga zawsze uregulowania w konstytucji lub w ustawie. Druga grupa zagadnień może zostać przekazana do unormowania w regulaminie danego organu w ramach przyznanej mu przez prawo autonomii regulaminowej²⁰. W kontekście zasady niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz w tym przypadku wyłączność regulacyjna powinna zostać przekazana organom judykatury. W odniesieniu zaś do regulacji ustawowej sprawy zewnętrzne wymagałyby tak zwanej ustawy zupełnej incydentalnie odsyłającej do rozporządzenia. Kwestie wykonawcze o charakterze wewnętrznym co do zasady powinny być regulowane przez sam organ. Z pewnością także nie można wykorzystywać w celu unormowania działań władzy sądowniczej aktów innych niż ustawa, choćby pochodziły od organów władzy ustawodawczej (regulaminy Sejmu czy Senatu, uchwały). Nie chodzi wyłącznie o kwestię legitymizacji działań judykatury ze strony przedstawicieli Narodu, lecz przede wszystkim o gwarancje należytego unormowania przewidziane w ramach procedury ustawodawczej (w tym kontrolę konstytucyjności prawa).

VI.

W konkluzji czynionych tu uwag należy podkreślić istotne i wielowymiarowe znaczenie zasady ustawowej regulacji władzy sądowniczej. Z jednej strony mamy do czynienia z ważnym elementem prawa do sądu. Zasada ta stano-

¹⁹ Na przykład wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56.

²⁰ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41.

wi gwarancję niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów. Z drugiej strony łączy ona judykatywę z wolą Narodu formułowaną w drodze wyborów i odzwierciedlaną w organach skupiających przedstawicieli Narodu. Niemniej jednak ostatnie wydarzenia i stan niepewności wokół TK wskazują, że ustawa regulująca pozycję organów władzy sądowniczej powinna odpowiadać pod względem materialnym i formalnym warunkom określonym w Konstytucji zatwierdzonej przez suwerena w referendum.

Literatura

- Bałaaban A., *Krajowa Rada Sądownictwa – regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Bałaaban A., *Prawna pozycja władzy sądowniczej w III RP (ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa powszechnego)*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Bień-Kacała A., *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011.
- Garlicki L., *Artykuł 176*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Artykuł 178*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Jaskiernia J., *Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010.
- Naleziński B., *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Rączka M., *Ustrój sądownictwa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013.

- Serowaniec M., *Sądownictwo*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Stępień-Załużka B., *Prawo do sądu*, [w:] *System ochrony praw człowieka w RP*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2015.
- Szmulik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Tuleja P., *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.