

BOGUMIŁ SZMULIK

WŁADZA SĄDOWNICZA W USTAWACH ZASADNICZYCH W POLSCE W LATACH 1989-1997

1. WŁADZA SĄDOWNICZA W „MAŁEJ KONSTYTUCJI” Z 1992 R.

Jedną z trzech władz w zasadzie podziale władzy jest władza sądownicza. Wykazuje ona pewne odrębności w porównaniu z pozycją dwóch pozostałych władz. Jest też wyodrębniona według innego kryterium, „niż różnicująca tamte «władze» funkcja wobec prawa: czy to kreacyjna, w wypadku legislatywy, czy wykonawcza, w wypadku egzekutywy”¹. Dlatego w pierwszych koncepcjach zasady podziału władzy nie dokonywano wyodrębnienia w ogóle władzy sądowniczej. Działo się tak dlatego, że zarówno judykatura, jak i egzekutywa realizować miały prawo tworzone przez legislaturę. Z czasem jednak okazało się, iż dla zapewnienia właściwego wymiaru sprawiedliwości bardzo pożądane stało się wyodrębnienie władzy sądowniczej w samoistnym strukturalnie i charakteryzującym się szczególnie wysokim stopniem samodzielności segmencie struktur państwowych, funkcjonalnie zaś działającej wedle osobnych zasad proceduralnych, które gwarantowałyby poszanowanie uprawnień tych, których sprawy są rozstrzygane. Stąd też większe aniżeli w pozostałych przypadkach jej rozdzielenie, co raczej przypomina – w przypadku takiego podziału władz – separację niż współdziałanie. Kompetencje

Dr BOGUMIŁ SZMULIK – adiunkt Katedry Historii Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Zob. W. S o k o l e w i c z, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, w: *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 151.

władzy sądowniczej nie mogą się krzyżować z kompetencjami przyznanymi innym władzom, co w praktyce w stosunkach między legislatywą i egzekutywą jest regułą².

Jak już nadmieniałem, współczesna dyskusja wokół sposobów rozumienia i stosowania zasady podziału władzy ożywiła się, kiedy zasadę tę adoptowały jako własną konstytucje większości państw postkomunistycznych. W przypadku Polski okres politycznego przełomu uzmysłowił elitom decyzyjnym skalę ograniczenia zakresu kompetencji „trzeciej władzy”, chociaż wydawało się, że „wiele” już zrobiono w dekadzie lat osiemdziesiątych³. Ostatecznie rok 1989 przyniósł długo oczekiwane zmiany. W wyniku obrad „okrągłego stołu” i podpisania postanowień z 5 kwietnia 1989 r. dokonano dwa dni później nowelizacji Konstytucji⁴, która w części poświęconej sądownictwu wprowadziła zasadę nieusuwalności sędziów i powoływania ich przez Prezydenta na wniosek KRS (art. 60 ust. 1). W ręce Prezydenta oddano powoływanie prezesów SN (art. 61 ust. 4), natomiast Pierwszego Prezesa powoływał i odwoływał spośród sędziów SN na wniosek Prezydenta – Sejm. Przeprowadzone korekty uzupełnione zostały następnie w ramach rewizji Konstytucji w dniu 29 grudnia 1989 r. wprowadzeniem zasady podległości prokuratora ministrowi sprawiedliwości. W ten sposób rozpoczęty został proces wyodrębniania się w Konstytucji władzy sądowniczej, a „zasada państwa prawnego, otwierająca postanowienia Konstytucji po rewizji z 29 grudnia 1989 r., mogła być teraz traktowana jako krok w kierunku wprowadzenia trójpodziału”⁵ i wyodrębniania się władzy sądowniczej⁶. Ten względny okres stabilności przepisów kon-

² Tamże, s. 152.

³ Pierwszą doniosłą zmianą była ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, Nr 4, poz. 8). Następną była ustawa o zmianie Konstytucji PRL z 26 marca 1982 r. (Dz. U. 1982, Nr 11, poz. 83), wprowadzająca Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. W późniejszym okresie rozszerzona została właściwość sądów powszechnych na sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 1985, Nr 20, poz. 85), zlikwidowano arbitraż gospodarczy i przekazano spory z tego zakresu sądom gospodarczym (Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych – Dz. U. 1989, Nr 33, poz. 175). Pozostałe ustawowe zmiany polegały na przekazaniu sądom postępowania rejestryjnego i nadzoru nad kolegiami do spraw wykroczeń (Dz. U. 1990, Nr 43, poz. 251).

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101).

⁵ Zob. A. B a ł a b a n, *Władza sądownicza w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 179; szerzej zob.: J. Z a k r z e w s k a, *Parlament w Konstytucji II Rzeczypospolitej*, PiP 1990, nr 11, s. 3-13.

⁶ Szerzej zob.: H. S u c h o c k a, L. K a ń s k i, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, PiP 1991, nr 1, s. 16 i n.

stytucyjnych odnośnie do sądownictwa sprzyjał licznym nowelizacjom ustawowym. Za jedną z najważniejszych należy uznać ustawę powołującą sądy apelacyjne i wprowadzającą korekty organizacyjne, kompetencyjne i proceduralne w działaniu sądów⁷. Z kolei ustawa o wyborze Prezydenta⁸ powierzyła SN rozpatrywanie protestów wyborczych i rozstrzyganie o ważności wyborów prezydenckich.

„Mała konstytucja” z roku 1992 prócz zasady podziału władzy zamieszczonoj w art. 1, kreującej nową organizację władzy ustawodawczej i wykonawczej – w odniesieniu do władzy sądowniczej przewidywała dwa nowe rozwiązania. Po pierwsze – zmieniła interpretację dotychczasowych postanowień konstytucji dotyczących niezawisłych sądów, i po drugie – w art. 5 powierzyła SN prawo do rozstrzygania o ważności wyborów oraz ważności wyboru posła, wobec którego zgłoszono protest. Na mocy art. 26 „małej konstytucji” ten ostatni przepis miał zastosowanie także do Senatu i senatorów⁹.

Ustawa zasadnicza nie przewidywała natomiast w odniesieniu do władzy sądowniczej nowego unormowania jej sfery organizacyjno-kompetencyjnej. Nadal więc podmiotami tej władzy były niezawisłe sądy, zaś przedmiotem ich kompetencji sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Władzę sądowniczą sprawowały również organy tworzące wraz z sądami system organizacyjny uregulowany w rozdziale 7 („Sąd i prokuratura”), utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r. Organami władzy sądowniczej w świetle tych unormowań były: SN – jako naczelny organ sądowy sprawujący nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, sądy powszechne, sądy szczególne, a w sprawach o wykroczenia kolegia do spraw wykroczeń (art. 56 ust. 1 i 2). W rozdziale 7 znalazła się również regulacja w odniesieniu do KRS – nie precyzując jej charakteru – w której czytamy: „Uprawnienia, skład i sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa” (art. 60

⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 1990, Nr 53, poz. 306).

⁸ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990, Nr 67, poz. 398).

⁹ Ustawowym rozwinięciem zasady badania ważności wyborów przez SN (prócz odpowiednich kompetencji SN w wyborach prezydenckich) stała się kompetencja rozstrzygania o ważności referendum i protestów związanych z jego przebiegiem; szerzej zob.: art. 36 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. 1995, Nr 99, poz. 487); uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1996 r. w sprawie ważności referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli przeprowadzonego 18 lutego 1996 r. (Dz. U. 1996, Nr 50, poz. 218).

ust. 3). Natomiast art. 42 „małej konstytucji” stanowił, że Prezydent RP powołuje sędziów na jej wniosek¹⁰.

Pewien dylemat powstał z racji nie do końca wyjaśnionej pozycji trybunałów. Wprawdzie ich sędziowie posiadali na mocy postanowień konstytucji przymiot niezawisłości, a TS bez wątpienia sprawował wymiar sprawiedliwości, istniały jednak duże wątpliwości, czy można je zaliczyć do „trzeciej” władzy. Jeśli chodzi o TK, aspekt porównawczy dowodził, że we współczesnych państwach sądy o takim charakterze z reguły funkcjonowały jako „trzecia” władza, na zasadzie samodzielnej pozycji ustrojowej¹¹. Z drugiej zaś strony konstytucyjny model polskiego Trybunału sytuował go jako „negatywnego ustawodawcę” lub też „negatywnego prawotwórcę”, uprawnionego do eliminowania niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego. TK poprzez swoje orzecznictwo wywierał silny wpływ na zakres i treść porządku prawnego, którego normy stanowiły podstawę kształtowania decyzji organów sprawiedliwości, stąd taka analiza kompetencji Trybunału, określona w konstytucji, pozwalała również na stwierdzenie, iż był on po prostu „sądem nad prawem”¹². Ale uznanie powyższych funkcji za kompetencje władzy sądowniczej byłoby możliwe tylko w systemie równoważenia jej pozycji z pozostałymi władzami. „Mała konstytucja przewidywała jednak tylko separację, a nie równoważenie władz¹³. Jeśli nadzorowanie zgodności aktów normatywnych z ustawą zasadniczą nie może być uznane na gruncie Małej Konstytucji za działania sądownicze, nie można chyba do nich zaliczyć też innych kompetencji trybunału, choćby budziło to mniej wątpliwości”¹⁴.

Inaczej przedstawiała się sytuacja sądownictwa administracyjnego. Było ono bliższe wymiarowi sprawiedliwości, a więc i władzy sądowniczej. W „małej konstytucji” poświęcono mu art. 47 pkt 12 stanowiący, że Prezydent RP powołuje Prezesa NSA. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził sądownictwa administracyjnego do rozdziału 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy. „Ustrojodawca musiał przecież mieć świadomość

¹⁰ Szerzej zob.: A. Z i e l i Ń s k i, *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, PiP 1993, nr 6, s. 84 i n.; T. E r e c i Ń s k i, *Rola sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 5, s. 3 i n.

¹¹ Z. C z e s z e j k o - S o c h a c k i, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 105.

¹² Zob. tamże, s. 110.

¹³ Inny pogląd prezentuje P. Sarnecki w *Komentarzu do Konstytucji RP*, Warszawa 1995, s. 18.

¹⁴ Zob. A. B a ł a b a n, *Władza sądownicza w Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 180-181.

funkcjonowania w strukturze Sądu Najwyższego Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, która sprawowała nadzór nad orzecznictwem w sprawach skarg na decyzje administracyjne [...]. Właśnie dzięki temu przepisowi Sąd Najwyższy miał możliwość oddziaływania na sądownictwo administracyjne, co jest postacią włączenia go w obręb władzy sądowniczej”¹⁵.

Władza sądownicza na podstawie postanowień „małej konstytucji” rozwijała się także w obrębie ówczesnego ustawodawstwa. Kolejne zmiany ustawodawcze przekształciły pozycję SN, który utracił w ten sposób prawo do ustalania wytycznych wykładni prawa i praktyki sądowej wiążącej wszystkie sądy. Otrzymał jednocześnie kompetencje lepiej pasujące do struktury władzy sądowniczej, tj. możliwość podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnianie zagadnień prawnych budzących wątpliwości w praktyce i rozbieżności w orzecznictwie oraz uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie. Zmiany ustawowe likwidujące rewizję nadzwyczajną i wprowadzające kasację przyczyniły się w poważnej mierze do wzmocnienia prawa obywateli do sądu¹⁶.

Te i inne zmiany przeprowadzone w pierwszych latach transformacji po 1989 r., przyniosły znaczącą ewolucję prawa, orzecznictwa i doktryny w sferze przydatności i koncepcji organizacyjnych zasady trójpodziału władzy. Należy przy tym podkreślić, że w dotychczasowych dokonaniach dość słabo zaznaczyła się rola ustawy zasadniczej, zwłaszcza w zakresie kreowania władzy sądowniczej. Stąd z nadzieją oczekiwano na rezultat prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad projektem konstytucji, zwłaszcza zaś nad przyjętą w nim koncepcją „trzeciej” władzy¹⁷.

¹⁵ Zob. tamże, s. 181.

¹⁶ Tamże; w procesie rozwijania niezależności władzy sądowniczej pozytywnie zapisał się Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., że ustawa z dnia 15 maja 1995 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i powołaniu sądów apelacyjnych (Dz. U. 1995, Nr 47, poz. 213), wprowadzająca mechanizm weryfikacji sędziów, zagraża niezawisłości sędziowskiej i jako taka nie jest zgodna z Konstytucją. Z powyższych względów jeden z komentatorów orzeczenia wysunął postulat włączenia Trybunału w ramy władzy sądowniczej w celu wzmocnienia jej ochrony. Szerzej zob.: C. G r a - b a r c z y k, *Kilka uwag o zasadzie podziału władzy w obowiązujących przepisach konstytucyjnych*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, red. M. Domagała, Łódź 1994, s. 143.

¹⁷ Na uwagę również zasługuje bardzo interesująca inicjatywa Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w przedmiocie projektu konstytucji w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości. W podjętej w tym celu w dniu 24 listopada 1994 r. uchwale znalazły się m.in. następujące

2. WŁADZA SĄDOWNICZA W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI Z 2 KWIEŃNIA 1997 R.

W odróżnieniu od rozwiązań zastosowanych w „małej konstytucji”, nowa ustawa zasadnicza przyjęła szerokie rozumienie pojęcia „władza sądownicza”, tak w aspekcie strukturalnym, jak i funkcjonalnym¹⁸.

W aspekcie strukturalnym polega to na zaliczeniu do organów władzy sądowniczej nie tylko sądów, jak dotychczas, ale również trybunałów (art. 10 ust. 2): TK i TS. W obrębie władzy sądowniczej działa KRS, której kwestia klasyfikacji dalej wywołuje wątpliwości. Zaliczenie trybunałów do władzy sądowniczej powoduje, że posiada ona podobnie do innych władz strukturę dwuczłonową. Jak sądzę, jako trafne należy ocenić opinie w piśmiennictwie, że taka struktura władzy sądowniczej oznacza jej nie tylko wzbogacenie, ale także wzmocnienie w systemie podziału władzy¹⁹. Wynika to naturalnie z ciężaru gatunkowego kompetencji, wykonywanych przede wszystkim przez TK, ale i o kompetencjach TS nie należy w tym kontekście całkowicie zapominać. Postulat „wzmocnienia” osiągnięty został również przez „samo wyraźne zaliczenie do «sądów» także sądów administracyjnych”²⁰. Obecne

postulaty: a) jasne określenie zasady separacji i równoważenia władz, b) wzmocnienie konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziów i sądów, c) dokładne unormowanie kompetencji KRS, d) uznanie SN za centralny ośrodek władzy sądowniczej, e) likwidacja TS, f) precyzyjne rozgraniczenie kompetencji SN i TK oraz pozbawienie TK prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, g) nadanie ostatecznego charakteru orzeczeniom TK co do zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Szerzej zob: A. S t r z e m b o s z, *Władza sądownicza w przyszłej konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 2, s. 3-15.

¹⁸ W. S o k o l e w i c z, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, s. 155; szerzej zob.: D. D u d e k, J. S o b c z a k, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, w: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 227 i n.

¹⁹ J. K u c i ń s k i, *Polski system podziału władzy w rozwiązaniach konstytucyjno-prawnych i w praktyce ustrojowej*, w: *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Kuciński, Warszawa 2005, s. 68.

²⁰ Zob.: P. S a r n e c k i, *Władza sądownicza w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 129; konstytucyjne funkcje sądownictwa administracyjnego ujęte zostały jako: „sprawowanie [...] kontroli działalności administracji publicznej”, otwiera to naturalnie drogę do dalszych kompetencji tych sądów. Dodać tu należy również nową, konstytucyjną funkcję sądów administracyjnych w postaci orzekania o legalności działalności prawotwórczej organów terenowych państwa (art. 184 zd. 2), a także o prawie sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między terenowymi organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 3). Tamże.

przepisy konstytucyjne nie obejmują niestety w sposób wyczerpujący sądownictwa administracyjnego, nie posiada ono bowiem konstytucyjnych gwarancji funkcjonowania, toteż z konieczności musi być traktowane jako jeden z rodzajów sądownictwa szczególnego, poddanego regulacji w drodze zwykłego ustawodawstwa.

Normatywne regulacje funkcjonowania władzy sądowniczej stanowi rozdz. VIII Konstytucji zatytułowany: „Sądy i Trybunały”. W rozdziale tym ustrojodawca zamieścił kolejno zasadnicze regulacje dotyczące: sądów (art. 175-185), TK (188-197) i TS (art. 198-201).

Skoncentrowanie przepisów odnoszących się do KRS w dziale dotyczącym sądów (art. 186-187) jest konsekwencją tego, iż organ ten jest funkcjonalnie związany z sądami, a nie z trybunałami. „Jego zasadnicze kompetencje dotyczą nie trybunałów, lecz sądów. Wyłączenie odpowiednich przepisów «przed nawias» regulacji sądów mogłoby natomiast skłaniać do wniosku, że jest inaczej – że kompetencje KRS wiążą się także z działalnością TK oraz TS, statusem sędziów TK oraz członków TS”²¹. Pewnym dysonansem przy tej klasyfikacji jest pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 22 kwietnia 1993 r. (sygn. II S.A. 2577/92), iż KRS jest organem administracji, a jej uchwały mogą być kwalifikowane jako akty administracji i dlatego podlegają kontroli sądowoadministracyjnej²².

W myśl konstytucyjnych przepisów KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Może także inicjować w tym zakresie postępowanie przed TK w sprawie sprawdzenia zgodności z Konstytucją aktów normatywnych. W skład KRS wchodzi: a) Pierwszy Prezes SN, Minister Sprawiedliwości, Prezes NSA i osoba powołana przez Prezydenta RP, b) piętnastu członków wybranych spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, c) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. KRS wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Kadencja wybranych członków KRS trwa cztery lata. W pozostałych sprawach Konstytucja odsyła do ustawy zwykłej.

Aspekt funkcjonalny sądów wyraża w Konstytucji w szczególności art. 175 ust. 1, stanowiąc, że „sprawują” one „wymiar sprawiedliwości”, przy czym

²¹ Zob. W. S o k o l e w i c z, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, s. 156.

²² Tamże; zob. szerzej: „Rzeczpospolita” z 23 IV 1993, Prawo co dnia, s. I.

pojęcie to nie zostało przez ustrojodawcę wyraźnie zdefiniowane. W aspekcie materialnym rozumiane jest ono najczęściej jako: „synonim wymierzania sprawiedliwości, czyli przyznawania każdemu tego, co mu się według prawa należy, zaś w aspekcie formalnym jako wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo przez sądy, które może oznaczać rozstrzygnięcie sporów prawnych [...] lub spraw prawnych [...]”²³. Ważnym elementem w Konstytucji z 1997 roku jest wprowadzenie monopolu sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Generalnie oznacza to, że sądy i trybunały mają, stosownie do zakresu właściwości, zastrzeżony z mocy samej Konstytucji monopol na sprawowanie władzy sądowniczej w Polsce. W konsekwencji należy przyjąć, iż aktualna regulacja konstytucyjna dotycząca sprawowania władzy sądowniczej wyklucza możliwość delegowania wykonywania tej władzy na inne podmioty. Ten państwowy monopol władzy sądowniczej nie wyklucza legalności działania innych, niepaństwowych organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa, jeżeli przepisy ustawowe stwarzają taką możliwość. Należy zaznaczyć, że tego rodzaju niepaństwowe sądy nigdy nie podejmują rozstrzygnięć w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, ponadto legalność rozstrzygnięć takich sądów z reguły podlega kontroli państwowej władzy sądowniczej²⁴.

Konstytucja stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów (art. 177). Ustrojodawca wprowadził w ten sposób do przepisów konstytucyjnych zasadę domniemania właściwości w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych. Zasadniczo oznacza ona, że jeśli przepisy Konstytucji lub przepisy ustawy zwykłej nie zastrzegają właściwości innych sądów, w zakresie wymiaru sprawiedliwości właściwy jest zawsze sąd powszechny. Zasada ta posiada doniosłe znaczenie prawne i praktyczne, w szczególności z uwagi na gwarantowane przez Konstytucję prawo do sądu (art. 45, 77 i 78)²⁵.

W myśl przepisów konstytucyjnych Sąd Najwyższy powołany jest do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów powszechnych i wojсковych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1)²⁶. Nadzór ten obejmuje przede

²³ Zob. J. K u c i ń s k i, *Polski system podziału władzy*, s. 69.

²⁴ H. Z i ę b a - Z a ł u c k a, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 278-279.

²⁵ A. W a s i l e w s k i, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, nr 7, s. 11.

²⁶ W doktrynie wskazuje się, że nadzór judykacyjny w znaczeniu ścisłym (*sensu stricto*)

wszystkim kompetencje SN do rozpoznawania kasacji. SN posiada kompetencje do podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, oraz uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie. Ponadto SN jest powołany do wykonywania czynności określonych w innych przepisach Konstytucji lub w ustawach²⁷. Konstytucja określa także tryb powoływania Pierwszego Prezesa SN, który z racji pełnionych funkcji, ma również kompetencję konstytucyjną inicjowania kontroli konstytucyjności norm prawnych (art. 191 ust. 1 pkt 1) oraz jest przewodniczącym TS (art. 199 ust. 2). Prezydent RP powołuje prezesów SN (art. 144 ust. 3 pkt 23)²⁸.

charakteryzuje się tym, że: 1) jego przedmiotem jest właściwa jurysdykcja sądów, tzn. działalność chroniona zasadą niezawisłości sędziowskiej, 2) jest sprawowany przez same sądy, a więc przez organy niezależne, z wyłączeniem czynników zewnętrznych, 3) polega na odpowiednim kształtowaniu, tj. wpływaniu na treść jurysdykcji sądów w granicach ich niezawisłości; organ sprawujący nadzór judykacyjny nie może narzucić sądowi, nad którym sprawuje nadzór w sposób wiążący treści orzeczenia w danej sprawie, ustaleń faktycznych, stanowiących podstawę jej rozstrzygnięcia oraz oceny dowodów przeprowadzonych w sprawie; szerzej zob.: S. W ł o d y k a, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 125-132.

²⁷ W doktrynie prawa środki nadzoru judykacyjnego dzieli się – przyjmując różne kryteria – na grupy. Mając na uwadze postępowanie, w którym są podejmowane, wyróżnia się środki: a) zwyczajne – rozpoznawanie apelacji lub zażaleń, b) nadzwyczajne, pozainstancyjne, służące poza tokiem instancji; należy do nich rozpoznawanie kasacji i wniosków o wznowienie postępowania oraz udzielenie odpowiedzi na pytania prawne sądów odwoławczych lub innych podmiotów, mające na celu wyjaśnienie przepisów. Uwzględniając cel tych środków, dzieli się je na: a) represyjne (korygujące), które zmierzają do usunięcia błędów popełnionych w konkretnym orzeczeniu, stanowiącym przedmiot kontroli SN; rozpoznawanie środków odwoławczych i kasacji, b) prewencyjne (profilaktyczne), zapobiegające popełnieniu błędów w przyszłości; ich celem jest zwrócenie uwagi na pewne zagadnienia prawne, które w praktyce sądowej są rozstrzygane błędnie lub niejednolicie, oraz wskazanie właściwej wykładni przepisu (odpowiedzi na pytania prawne sądów odwoławczych, publikacja orzecznictwa SN). Przyjmując zaś za kryterium cel, do którego zmierzają te środki, oraz stopień bezpośredniości ich wpływu na orzecznictwo sądowe, można wyróżnić: a) środki zaskarżania orzeczeń, zmierzające do korygowania wadliwych orzeczeń sądowych, b) samodzielne dyrektywy interpretacyjne i tzw. wytknięcia, mające zapobiegać wydaniu wadliwych orzeczeń w przyszłości. Natomiast w zależności od tego, w jakim związku pozostają środki te z konkretną sprawą, dzieli się je na: a) konkretne (*ad causam*), dotyczące konkretnej sprawy i stosowane w trakcie jej rozpoznawania, b) ogólne (abstrakcyjne), wykorzystywane bez związku z oznaczoną sprawą. Szerzej zob.: S. W ł o d y k a, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL-u*, Warszawa 1963, s. 141-142; t e n ż e, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 242-243; t e n ż e, *Ustrój organów ochrony prawnej*, s. 126; t e n ż e, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965, s. 55.

²⁸ A. W a s i l e w s k i, *Władza sądownicza w Konstytucji*, s. 12.

Aktualne przepisy w Konstytucji nie stosują pojęcia sądu szczególnego. Konstytucja po prostu posługuje się ich nazwami: sądy wojskowe, sądy administracyjne. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być zaś ustanowiony tylko na czas wojny (art. 175 ust. 2). Jak i poprzednio, regulacje konstytucyjne nie przesądzają organizacji terytorialnej sądownictwa powszechnego, wskazując jedynie, że postępowanie sądowe ma być co najmniej dwuinstancyjne – w pozostałych kwestiach, tj. ustroju i właściwości następuje odesłanie do ustawy zwykłej (art. 176 ust. 2). Takie rozwiązanie pozwala na dokonywanie zmian w powyższym zakresie bez nowelizowania Konstytucji.

Podstawowym konstytucyjnym przepisem odnoszącym się do sądownictwa administracyjnego jest art. 184, zgodnie z którym NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Przyjęcie zasady dwuinstancyjności postępowania zawartej w art. 176 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji, spowodowało zgodnie z postanowieniami art. 236 ust. 2 Konstytucji uchwalenie nowej ustawy, wprowadzającej dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne (NSA i wojewódzkie sądy administracyjne)²⁹.

Konstytucja określa również tryb powoływania Prezesa NSA przez Prezydenta RP na sześcioletnią kadencję (art. 185 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 22), któremu z racji pełnionej funkcji przyznaje również kompetencję inicjowania kontroli konstytucyjności norm prawnych (art. 191 ust. 1 pkt 1). Prezydent poza tym powołuje wiceprezesów NSA (art. 144 ust. 3 pkt 23).

Jak już wspomniałem, ustrojodawca w art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanowił dwuinstancyjność postępowania. Jednak z analizy tekstu wynika, iż zasada ta nie została przyjęta w sposób bezwzględny i absolutny. W przytoczonym artykule mowa jest raczej o zasadzie postępowania „co najmniej” dwuinstancyjnego³⁰. Zgodnie z ustawodawstwem zwykłym postępowanie w sprawach cywilnych i karnych może być prowadzone w trzech instancjach

²⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269); szerzej zob.: S. F u n d o w i c z, *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 127-142; R. H a u s e r, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, s. 143-149; M. Z d y b, *Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, s. 360-369.

³⁰ W. S o k o l e w i c z, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, s. 172.

– drugiej, apelacyjnej oraz trzeciej, kasatoryjnej, przy czym zawsze w kolejnej instancji sprawę rozpatruje sąd inny – „wyższego stopnia”³¹. Dwuinstancyjne jest postępowanie administracyjne (do czasu utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych, rewizję nadzwyczajną od orzeczeń NSA rozpatrywał SN, w którego strukturze występowała Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych), dwuinstancyjność swego rodzaju przewiduje się również w postępowaniu przed TS o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej – apelację rozpatruje ten sam Trybunał, tyle że w innym rozszerzonym składzie. Jedynie w przypadku TK postępowanie jest jednoinstancyjne, przy czym nowe przepisy zniosły „swoisty substytut dwuinstancyjności” w postaci możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy – tym razem przez TK w pełnym składzie – na wniosek Prezydenta, Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, w wypadku kiedy Trybunał zasiadając w składzie 3 sędziów, orzekł o niezgodności z Konstytucją lub ustawą aktu „podstawowego” Prezydenta lub centralnego organu państwowego³².

Przyjęcie szerokiego rozumienia pojęcia „władzy sądowniczej” w aspekcie funkcjonalnym odnosi się do rozszerzenia zakresu tego terminu na trybunały. Ustawodawca konstytucyjny tym samym wyraźnie zróżnicował zakresy „wymiaru sprawiedliwości” – ten węższy obejmuje tylko funkcje sądów. O ile sprawy wszystkich rodzajów sądów zostały uregulowane w jednej części rozdziału VIII, to dla odmiany kwestie dotyczące trybunałów zostały unormowane w odrębnych częściach dla każdego z nich. Części te również zostały odpowiednio zatytułowane: „Trybunał Konstytucyjny” i „Trybunał Stanu”, co ma jeszcze dobitniej podkreślać istniejące różnice. Takie ujęcie wydaje się uzasadnione, bowiem co do swego charakteru, składu oraz istoty kompetencji oba trybunały dość istotnie różnią się od siebie, bardziej nawet niż poszczególne rodzaje sądów. Istotnym łącznikiem między nimi i racją ich bytu jest zagwarantowanie przestrzegania i realizacji Konstytucji. Funkcja ta realizowana jest przez nie bardzo odmiennie, gdy bowiem chodzi o TK, polega ona przede wszystkim na doprowadzaniu do eliminacji z systemu prawa przepisów niezgodnych z Konstytucją, gdy zaś chodzi o TS, oparta jest na

³¹ Skłania to niektórych autorów do konkluzji, że postępowanie sądowe opiera się w praktyce na zasadzie trójinstancyjności (np. W. S k r z y d ł o, *Konstytucja RP – komentarz*, Kraków 1998, s. 187). Inni autorzy podkreślają, że konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności należy rozumieć – zgodnie z jej literalnym brzmieniem – jako ustanawiającą wymaganie dwóch instancji jako wymóg minimalny. Tamże.

³² Tamże, s. 172-173.

eliminacji z elit władzy osób naruszających swoimi urzędowymi działaniami Konstytucję. Oba tym różnym celom odpowiadają adekwatne do nich i różnicowane procedury ich osiągnięcia³³.

W sferze szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości szczególne miejsce zajmują sędziowie, którym Konstytucja z 1997 r. poświęca artykuły: 178-181 (odnośnie do sędziów sądów), 194-196 (odnośnie do sędziów TK) oraz 199-200 (odnośnie do członków TS). Sędziowie posiadają specjalny status, wyodrębniający ich spośród ogółu funkcjonariuszy państwowych, przy czym – jak wspomniałem – Konstytucja różnicuje status sędziów, wyróżniając wśród nich: sędziów sądów³⁴, sędziów TK oraz członków TS sprawujących funkcje sędziego i w tej kolejności określa gwarancje ich niezawisłości.

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Co wymusza już na poziomie regulacji konstytucyjnej współdziałanie w procedurze organu o składzie mieszanym. Powołanie sędziego należy przy tym do osobistych uprawnień Prezydenta, niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Ma to zapewnić dodatkową gwarancję apolityczności podejmowania decyzji. Prezydent jest związany treścią wniosku KRS o tyle, że może go zaakceptować lub odrzucić. Nie może też powołać sędziego bez takiego wniosku z własnej inicjatywy. Powołanie następuje na czas nieokreślony, tj. do osiągnięcia pewnego wieku. Sędzia może przejść w stan spoczynku także na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił.

Sędziów TK i TS – z wyjątkiem przewodniczącego – wybiera Sejm. Sędziowie TK są wybierani indywidualnie spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą na kadencję trwającą 9 lat, przy czym ponowny wybór jest niedopuszczalny. Prezesa i Wiceprezesa TK powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Z kolei TS składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków TS powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Przewodniczącym TS jest z urzędu Pierwszy Prezes SN.

³³ Tamże, s. 156-157; szerzej zob.: B. S z m u l i k, *Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001; t e n ż e, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.

³⁴ Będą nimi sędziowie sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i SN.

Sędziom przysługuje z istoty ich stanowiska przymiot niezawisłości. Jest on zagwarantowany konstytucyjnie w różnym stopniu szczegółowości dla poszczególnych grup sędziów. Sędziowie „sądowi” i członkowie TS podlegają więc Konstytucji oraz ustawom³⁵, z kolei sędziowie TK – co jest zrozumiałe wobec ich podstawowej funkcji polegającej na kontroli konstytucyjności ustaw – podlegają tylko Konstytucji³⁶.

Szczególną gwarancją konstytucyjną należytego wykonywania funkcji sędziego jest immunitet i nietykalność. Korzystają z nich zarówno sędziowie sądów, TK i członkowie TS. Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej – i tylko karnej – oraz pozbawienie wolności sędziego następuje po uzyskaniu przez organ wnioskujący uprzedniej zgody macierzystego sądu.

Konstytucja gwarantuje sędziom warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Stawia im jednak wymóg apolityczności. Jedynie do sędziów sądów mają zastosowanie konstytucyjne zasady nieusuwalności. Nie oznacza to, że Sejm powołujący sędziów TK i członków TS, może ich odwołać według swego uznania. Sędziowie TK mogą być usunięci ze stanowiska na podstawie ustawy zwykłej lub na skutek skazania prawomocnym wyrokiem sądowym, albo na skutek odpowiedniego orzeczenia uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK w wyniku postępowania dyscyplinarnego (art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o TK³⁷).

Nowością w nowej Konstytucji jest „dekonstytucjonalizacja” Prokuratury jako instytucji. W Konstytucji z 1952 r. działała w charakterze wyodrębnionego z innych struktur aparatu państwowego scentralizowanego i zhierarchizowanego „pionu organów”. Po 1989 roku prokuratura została podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości, któremu została powierzona funkcja Prokuratora Generalnego. W ten sposób Prokuratura została włączona w układ administracji rządowej i faktycznie zrównana z innymi agendami tej administracji.

³⁵ Szerzej zob.: A. Z o l l, *Związanie sędziego ustawą*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcziński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 241 i n.

³⁶ Konstytucja przyjmując materialne pojęcie ustawy, powoduje, że sędziowie podlegają również aktom prawa międzynarodowego lub ponadnarodowego, mającym moc prawną wyższą od ustaw, równą ustawie lub nawet niższą wprawdzie od ustawy, ale wyższą od aktów wykonawczych.

³⁷ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997, Nr 102, poz. 643).

Na uwagę zasługują również zmiany dotyczące zasady udziału czynnika obywatelskiego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wcześniejsze rozwiązania przyjmowały tę zasadę jako bezwzględną, choć nie absolutną, bowiem dopuszczano pewne wyjątki. Ponadto przepisy konstytucyjne określały wyraźnie formę udziału czynnika obywatelskiego, poprzez wskazanie instytucji tzw. ławników ludowych. Aktualnie art. 182 Konstytucji powiada, że: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. Jak widać, ustrojodawca wprawdzie utrzymuje ogólną zasadę, ale pozostawia uznaniu ustawodawcy zwykłego określenie nie tylko zasięgu stosowania samej zasady, ale również formy uczestnictwa obywatelskiego. Nie ma więc przeszkód o randze konstytucyjnej, by udział czynnika obywatelskiego został ustawowo ograniczony tylko do sądów rejonowych lub jedynie do spraw karnych i rodzinnych lub zupełnie zastąpiony np. przez ławę przysięgłych.

Jak wynika z konstytucyjnych uregulowań, władza sędziowska tak w sensie prawnoustrojowym, jak i prakseologicznym musi być traktowana jako struktura złożona, która jednak stanowi funkcjonalną całość. I chociaż jej funkcje wykonywane są przez różne organy władzy sędziowskiej, to jednak zawsze należy mieć na uwadze fakt, że sprawuje ona zadania i kompetencje, które są względem siebie komplementarne. „Stąd potrzeba zawsze takiej interpretacji i stosowania przepisów dotyczących zakresu właściwości i kompetencji organów władzy sędziowskiej, która pozwoli uniknąć ich wzajemnych konfliktów i sprzeczności, a jak najlepiej służyć będzie realizacji zasady jedności porządku prawnego i sprawiedliwości. Dotyczy to nie tylko wymiaru sprawiedliwości, ale całej władzy sędziowskiej”³⁸.

Oceniając generalnie koncepcję władzy sędziowskiej zawartą w Konstytucji RP z 1997 r., należy podkreślić, że niezależnie od jej znaczenia dla prawnego wzmocnienia sądownictwa, przybliżyła Polskę w zakresie obywatelskiego prawa do sądu i zagwarantowania niezawisłości sądów do uznanych standardów międzynarodowych.

³⁸ Zob. A. Wasilewski, *Władza sędziowska w Konstytucji*, s. 20.

THE POLISH JUDICIARY AUTHORITY IN THE YEARS 1989-1997

S u m m a r y

One of the three powers in the division of State authority is the judiciary. Its competences may not coincide with those of the others, which practically is a general rule in the relations between the legislative and the executive powers. The outcome of the Polish Round Table Talks and signing of the agreement of 5 April, 1989, was the amendment of the Constitution. The section devoted to the judiciary power now included the principle of irremovability of judges and their appointment by the President upon a motion of the National Judicial Council (Art. 60, par. 1). The President was granted the right to appoint presidents of the Supreme Court (Art. 61, par. 4), while the First President was elected (appointed and dismissed) from among the Supreme Court judges upon a motion of the President by the Sejm. These amendments were subsequently supplemented with the principle of subordination of prosecutors to the Justice Minister by way of a constitutional review on 29 December, 1989. The Little Constitution of 1992 envisaged two new solutions regarding the judiciary, apart from the division of power enshrined in Article 1. Firstly, the Little Constitution altered the interpretation of the previous provisions of the Constitution with respect to the independence of courts, and, secondly, Article 5 gave the Supreme Court the right to adjudicate on the validity of a vote and the validity of appointment of an MP against whom an objection has been formally raised. By virtue of Article 26 of the Little Constitution the latter provision also applied to the Senate and senators. Unlike the solutions used in the Little Constitution, the new Constitution of 1997 adopted a broad understanding of the notion of “the judiciary authority”, both in terms of structure and functionality. Chapter VIII, entitled “Courts and Tribunals”, lays down normative regulations of the judiciary. Here are contained the following regulations applying to: courts (Art. 175-185), the Constitutional Tribunal (188-197), and the Tribunal of State (198-201).

Overall, judging the conception of the judiciary power enshrined in the Polish Constitution of 1997, it must be stressed that regardless of its doubtless significance for the judiciary it brings Poland closer to proven international standards in terms of citizens’ rights to be heard before court and of judicial independence.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: władza sądownicza, konstytucja, sądy, trybunały, sędziowie.

Key words: the judiciary authority, Constitution, courts, Tribunals, judges.