



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-523562-I/08/KŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, *24/04/2006*

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Siemko Ławorny Paweł Przewodniczący

W odpowiedzi na zaproszenie Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej do wzięcia udziału w jej posiedzeniu w dniu 25 kwietnia br. oraz zaprezentowania stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie statusu ustrojowego asesora sądowego oraz reformy systemu naboru kadr do organów wymiaru sprawiedliwości, mając na uwadze zakres kompetencji przyznanych mi ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147 ze zm.), uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Przede wszystkim pragnę zauważyć, iż w świetle art.16 ust. 1 i 2 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich w związku z rozpatrywanymi sprawami może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Rzecznik może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela.

Działania Rzecznika, dla których podstawę stanowi art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy powinny ograniczać się do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie inicjatywy prawodawczej. Nie jest natomiast rolą Rzecznika aktywne uczestniczenie w procesie prawodawczym. Podejmując się bowiem takiej roli, Rzecznik brałby na siebie, bez dostatecznego umocowania ustawowego, współodpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej (ustawodawczej

bądź wykonawczej). Prowadziłoby to w oczywisty sposób do osłabienia podstawowych funkcji Rzecznika jako kontrolera przestrzegania przez organy władzy publicznej praw i wolności obywatelskich (S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005, s. 97).

Mając powyższe na uwadze, pozwolę sobie przedstawić działania podjęte przeze mnie w przedmiotowej sprawie oraz wskazówki, jakie - moim zdaniem - wynikają dla ustawodawcy po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06).

Korzystając z przysługujących mi uprawnień, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO, w dniu 8 marca 2006 r. zgłosiłem swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej J. Wiśniewskiego połączonej zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną spółki AD Dragowski Spółka Akcyjna pod sygnaturą SK 7/06.

Zaprezentowałem wówczas stanowisko, iż ustawodawca wprowadzając w art. 135 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych uregulowanie dające Ministrowi Sprawiedliwości możliwość powierzenia asesorowi sądowemu, za zgodą kolegium sądu okręgowego, pełnienia czynności sędziowskich, a więc sprawowania wymiaru sprawiedliwości, naruszył tym samym art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie w świetle przepisu art. 135 § 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, asesor w zakresie orzekania jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom, jednakże poza niezawisłością ustawodawca nie wyposażył go w pozostałe atrybuty statusu sędziego. Asesor sądowy nie korzysta bowiem, tak jak sędzia, z przywileju nieusuwalności (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji) gdyż, zgodnie z art. 134 § 5 ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości może zwolnić go po uprzednim wypowiedzeniu, za zgodą kolegium sądu okręgowego.

Sędziowie - w myśl art. 179 Konstytucji RP - powoływani są na stanowisko w szczególny sposób przez Prezydenta, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Stosunek pracy asesora sądowego, w świetle art. 134 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, nawiązuje się zaś na wniosek osoby zainteresowanej na czas określony, na podstawie mianowania przez Ministra Sprawiedliwości. Ponadto

z przepisów nie wynika by wobec asesorów sądowych, mimo pełnienia czynności sądowych, stosowany był wymóg apolityczności.

Zupełnie inaczej aniżeli sędziów, w świetle art. 136 § 1 ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych, kształtuje się też ich wynagrodzenie. Wskazuje to na niekonsekwencję ustawodawcy, który wprowadził powierzył asesorom sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jednakże nie zabezpieczył ich gwarancjami przysługującymi sędziom.

Zgodnie z art. 135 § 2 ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych asesory sądowi w zakresie orzekania są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, jednakże w myśl § 5 i § 6 tego artykułu asesor na czas pełnienia czynności sędziowskich pozostaje pod pieczę sędziego wyznaczonego do pełnienia funkcji konsultanta. Sędzia pełniący funkcję konsultanta udziela asesorowi, na jego wniosek, pomocy z zakresu techniki pracy sędziowskiej oraz wykonywania czynności administracji sądowej. Ponadto sędzia konsultant przeprowadza lustrację posiedzeń sądowych odbywanych pod przewodnictwem powierzonego jego pieczy asesora i sporządza kwartalne sprawozdania z wykonywanej funkcji. Nie ulega wątpliwości, że celem asesury jest kształcenie kadry sędziowskiej o wysokich kwalifikacjach zawodowych, a przede wszystkim przygotowanie określonej osoby do objęcia urzędu sędziego. Pozostawianie jednakże asesora sądowego, w okresie pełnienia czynności sędziowskich, pod pieczę sędziego pełniącego funkcję konsultanta, który uprawniony jest do kontroli posiedzeń sądowych odbywanych pod przewodnictwem asesora, a tym samym i jego działalności orzeczniczej, w mojej ocenie, koliduje z zasadą niezawisłości. Trudno uznać, zważywszy na istniejącą swoistego rodzaju podległość między asesorem pełniącym czynności sędziowskie, a sędzią pełniącym funkcję konsultanta, od którego opinii i sprawozdań uzależnione jest powołanie go na stanowisko sędziego, że wydawane w takiej sytuacji przez asesora orzeczenia zawsze będą zgodne z jego sumieniem i wewnętrznym przekonaniem. Ponadto stanowić to może zagrożenie dla jego niezależności oraz bezstronności, która jest elementem prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z dnia 24 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny orzekając, iż art. 135 § 1 jest niezgodny z art. 45 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej wskazał, w jakim kierunku winny zmierzać prace legislacyjne regulujące przedmiotowe kwestie. Najważniejszym bowiem argumentem przemawiającym za niezgodnością z Konstytucją

powierzenia asesorowi wykonywania czynności sędziowskich jest dopuszczalność jego odwołania i to również w okresie tzw. *wotum*. Nawet jeżeli przyjąć konstytucyjną dopuszczalność instytucji tymczasowego powierzenia mu pełnienia tych czynności w określonych przez ustawę granicach rzeczowych i czasowych, to elementarny wymiar zasady niezawisłości, od której nie można również w tym wypadku odstąpić, wymaga, aby wówczas, asesor mógł być odwołany ze stanowiska wyłącznie w takich wypadkach jak sędziowie albo nawet tylko w niektórych z nich. Obowiązująca regulacja nie zawiera po pierwsze zastrzeżenia, iż zwolnienie asesora (przynajmniej takiego, któremu powierzono pełnienie czynności sędziowskich) możliwe jest tylko na zasadzie wyjątku od reguły. Po drugie, w ustawie nie ma dokładnie określonych okoliczności faktycznych stanowiących uzasadnienie odwołania z funkcji. Po trzecie, o zwolnieniu decyduje nie sąd, ale Minister Sprawiedliwości.

Orzekając o niekonstytucyjności art. 135 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości istnienia instytucji asesorów. Zakwestionował natomiast jej aktualny normatywny kształt, mając na uwadze okoliczność powierzania (przez Ministra Sprawiedliwości, a więc przedstawiciela egzekutywy) asesoram orzekania, tj. wykonywania konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości, bez niezbędnych konstytucyjnie gwarancji niezawisłości i niezależności, którymi cieszą się sędziowie.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ustawodawca w myśl art. 176 Konstytucji ma obowiązek określić ustrój sądów, oczywiście nie naruszając norm Konstytucji, ale może tę regulację uzupełnić albo dokonać jej konkretyzacji. Nie wolno mu więc zmienić konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów oraz naruszyć zasady niezawisłości sądów i niezależności sędziów. Powierzenie wykonywania władzy sądowej osobom o statusie zbliżonym do sędziów, z zapewnieniem im formalnie cechy niezawisłości w orzekaniu, nie stanowi wprost naruszenia konstytucyjnego statusu sędziego ani zasady niezawisłości w jej materialnym rozumieniu. Z Konstytucji wynika bowiem zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów. Niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów. Jako wprost przewidziany wyjątek wskazany jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie. 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. Po pierwsze, 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. Po drugie, muszą być 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 odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.

W mojej ocenie, zarówno prezentowane przeze mnie w postępowaniu z połączonych skarg konstytucyjnych stanowisko odnośnie do usytuowania asesora, jak i wyrok Trybunału stwarza dla ustawodawcy wskazówki, w jaki sposób należy uregulować instytucję przyszłego odpowiednika asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż zmiany powinny zmierzać w kierunku wyposażenia instytucji i osób, za pomocą których sprawowany jest wymiar sprawiedliwości, w gwarancje niezawisłości, niezależności, bezstronności i nieusuwalności. Z przytoczonych na wstępie powodów nie jestem jednak uprawniony do wskazania konkretnych rozwiązań legislacyjnych w tym aspekcie.

Na zakończenie pragnę zwrócić także uwagę iż po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygnaturze akt SK 7/06 postanowienia sygnalizacyjnego z dnia 30 października 2006 r., w którym to zwrócono Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagę na konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, tak aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu, zwróciłem się bezzwłocznie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o pilne podjęcie prac nad nowym unormowaniem statusu asesorów polegającego między innymi na powierzeniu im wykonywania funkcji, które nie są sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (np. stwierdzenie nabycia spadku, wydawanie nakazów zapłaty itp.) i pozostawać będą

w zgodzie z Konstytucją (pismo z dnia 2 listopada 2006 r. RPO-523562-I/06/HG, w załączeniu). W odpowiedzi Ministerstwo poinformowało o trwających zintensyfikowanych pracach legislacyjnych podjętych przez powołany w tym celu Zespół nr 43 do spraw statusu sędziego (odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 stycznia 2007 r., w załączeniu), jednakże zaznaczono, iż szczegółowe rozwiązania będą zależeć od ostatecznego rozstrzygnięcia TK.

Załącz.2

*Łączę z tym zapytanie
pani Lechowska.*